

CA20N  
XC 19  
- 1990  
H76

Government  
Publications



Ontario

---

# Standing Committee on Government Agencies

## Report on the Ontario Human Rights Commission

2nd Session, 34th Parliament  
39 Elizabeth II





STANDING COMMITTEE ON  
GOVERNMENT AGENCIES



COMITÉ PERMANENT DES  
ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX

CA 20N  
XC 19  
-1990  
H76

LEGISLATIVE ASSEMBLY  
ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

TORONTO, ONTARIO  
M7A 1A2

The Honourable Hugh Edighoffer, M.P.P.,  
Speaker of the Legislative Assembly

Sir,

Your Standing Committee on Government Agencies has the honour to present its Report on the Ontario Human Rights Commission and commends it to the House.

A handwritten signature in dark ink, reading "Norm. Sterling".

Norman Sterling, M.P.P.  
Chair

Queen's Park  
June 1990





**STANDING COMMITTEE ON GOVERNMENT AGENCIES**

**MEMBERSHIP AS OF MAY, 1990**

**NORMAN STERLING**  
Chairman

**MICHAEL BREAUGH**

**ALLAN McLEAN**

**MICHAEL FARNAN**

**BRAD NIXON**

**ED FULTON**

**BRUCE OWEN**

**TARAS KOZYRA**

**ALAN POPE**

**TONY LUPUSELLA**

**LARRY SOUTH**

---

**HAROLD BROWN**  
Clerk of the Committee

**BERNIE McGARVA**  
Counsel to the Committee

**ANDREW McNAUGHT**  
Research Officer

**DAVID POND**  
Research Officer



Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761114673544>

## TABLE OF CONTENTS

<b><u>Preface</u></b> .....	1
<b><u>I. Recent History</u></b> .....	6
<b><u>A. The Coopers &amp; Lybrand Report - 1987</u></b> .....	6
(1) <i>The Role, Mandate and Priorities of the Commission</i> .....	7
(2) <i>The Reform of the Individual Case Handling Process</i> .....	11
(3) <i>The Management Processes Within the Commission</i> .....	12
<b><u>B. The Amin-Gordon Report - June, 1989</u></b> .....	15
(1) <i>The Chief Commissioner</i> .....	16
(2) <i>Recruitment of Senior Positions</i> .....	16
Executive Director .....	17
Director of Legal Services/Senior Litigation Counsel .....	17
Director of Finance and Administration .....	18
Director of Policy and Research .....	19
Other Competitions .....	20
Conclusion .....	20
(3) <i>Employment Equity</i> .....	21



(4)	<i>Observations on Organizational Structure</i> . . . . .	21
(5)	<i>Communications of the Commission</i> . . . . .	23
(6)	<i>Morale</i> . . . . .	24
(7)	<i>Conclusion</i> . . . . .	25
<b>II.</b>	<b><u>A Review of Proposed Changes to the Ontario Human Rights Commission</u></b> .	<b>26</b>
(A)	<i>The Functions of the Ontario Human Rights Commission</i> . . . . .	27
(B)	<i>The Organization of the Ontario Human Rights Commission</i> . . . . .	29
(C)	<i>The Operations of the Ontario Human Rights Commission</i> . . . . .	38
<b>III.</b>	<b><u>The Deputations of Chief Commissioner Catherine Frazee</u></b> . . . . .	<b>43</b>
	Effectiveness . . . . .	44
	Progressiveness . . . . .	46
	Credibility . . . . .	47
	Accessibility . . . . .	47
	The Competitions Reviewed by the Amin-Gordon Report . . . . .	48
	The Use of Section 33 of the Code . . . . .	49
	The Reporting Relationship of the Executive Director . . . . .	49
<b>IV.</b>	<b><u>The Standing Committee on Government Agencies' Recommended Changes to the Ontario Human Rights Commission and the Ontario Human Rights Code</u></b> . . . . .	<b>50</b>
	Maximum Penalty . . . . .	51
	Time Limits on Prosecution of Complaints . . . . .	51

Reporting to the Legislative Assembly . . . . .	53
Systemic Discrimination . . . . .	53
Support for Complainants . . . . .	54
Recruitment Practices of the Commission . . . . .	55
Public Education, Communications and Consultation . . . . .	55
Publication of Procedural Manual . . . . .	58
Efforts to Decrease the Case Backlog . . . . .	58
<b>V. List of Recommendations . . . . .</b>	<b>60</b>
<b><u>Appendix "A"</u></b> <i>Submissions Before the Committee . . . . .</i>	<b>62</b>
(1) <i>Oral Submissions before the Committee . . . . .</i>	62
(2) <i>Written Submissions and Other Material Filed with the Committee . . . . .</i>	67
<b><u>Appendix "B"</u></b> <i>Terms of Reference of the Coopers &amp; Lybrand Consulting</i>	
<i>Group . . . . .</i>	70
<b><u>Appendix "C"</u></b> <i>Terms of Reference of a Review of Recent Staffing Practices of</i>	
<i>Senior Positions Within the Ontario Human Rights Commission . . . . .</i>	72
<b><u>Appendix "D"</u></b> <i>Employment Equity Policy: Recruitment and Selection of the</i>	
<i>Ontario Human Rights Commission . . . . .</i>	75

<b><u>Appendix "E"</u></b>	<i>Memorandum of Understanding Between the Ministry of Citizenship and the Ontario Human Rights Commission . . . . .</i>	<b>83</b>
<b><u>VI. Dissenting Opinion of New Democratic Party Members of the Committee</u></b>		<b>. . . 92</b>



## Preface

On July 25, 1989, Government House Leader and Minister of Mines the Honourable Sean Conway proposed the following resolution:

That in view of the fact that in 1985 the Standing Committee on Procedural Affairs and Agencies, Boards and Commissions reviewed the work of the Ontario Human Rights Commission and made proposals for reform; that following further reviews and amendments to the *Ontario Human Rights Code*, the government introduced major changes in the mandate and structure of the Commission and provided substantial added resources to the Commission to implement these changes; that a report prepared recently for the Ministry of Citizenship that reviewed and responded to the allegations regarding certain staffing and financial decisions made by the Commission; that the Chief Commissioner resigned in May, 1989 and Catherine Frazee has been appointed as Acting Chief Commissioner; and that a new interim Executive Director has been appointed, the Standing Committee on Government Agencies is authorized to review the operation of the Commission, including the report prepared for the Ministry of Citizenship, taking into consideration its new mandate, structure and increased resources and to review and assess the future mandate, role and structure of the Commission with a view to making recommendations to strengthen the Commission's ability to carry out its mandate; And, for the purposes of this Order, the Committee has the power to retain the services of such staff as it may deem necessary and to adjourn from place to place in Ontario, subject to budgetary approval of the Board of Internal Economy, and the Assembly doth command and compel the attendance before the said Committee of such persons and the production of such papers and things as the Committee may deem necessary for any of its proceedings and deliberations, for which the Speaker may issue his Warrant pursuant to section 35(2) of the *Legislative Assembly Act*.

The motion was agreed to by the Legislative Assembly that same day.

In response to this motion, the Standing Committee on Government Agencies (the "Committee") reviewed the operation of the Ontario Human Rights Commission (the "Commission"). The Committee is an all-party committee of the Legislative Assembly created by Standing Order which is generally empowered "to review and report to the House its observations, opinions and recommendations on the operation of all agencies, boards and commissions to which the Lieutenant Governor in Council makes some or all of the appointments, and all corporations to which the Crown in right of Ontario is a majority shareholder, such reviews to be made with a view to reducing possible redundancy and overlapping, improving the accountability of agencies, rationalizing the functions of the agencies, identifying those agencies or parts of agencies which could be subject to sunset provisions, and revising the mandates and roles of agencies."<sup>1</sup> The Commission is created under Part III of the *Human Rights Code, 1981*<sup>2</sup> (the "Code") and is given numerous responsibilities under s. 28 thereof.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Standing Order 90(f). Note that amendments to the Standing Orders became effective October 9, 1989. The mandate of the Committee is now set out under Standing Order 104(g).

<sup>2</sup> S.O. 1981, c. 53.

<sup>3</sup> Specifically, s. 28 of the Code provides as follows:

28. It is the function of the Commission,

- (a) to forward the policy that the dignity and worth of every person be recognized and that equal rights and opportunities be provided without discrimination that is contrary to law;
- (b) to promote an understanding and acceptance of and compliance with this Act;
- (c) to recommend for consideration a special plan or program designed

## Preface

On July 25, 1989, Government House Leader and Minister of Mines the Honourable Sean Conway proposed the following resolution:

That in view of the fact that in 1985 the Standing Committee on Procedural Affairs and Agencies, Boards and Commissions reviewed the work of the Ontario Human Rights Commission and made proposals for reform; that following further reviews and amendments to the *Ontario Human Rights Code*, the government introduced major changes in the mandate and structure of the Commission and provided substantial added resources to the Commission to implement these changes; that a report prepared recently for the Ministry of Citizenship that reviewed and responded to the allegations regarding certain staffing and financial decisions made by the Commission; that the Chief Commissioner resigned in May, 1989 and Catherine Frazee has been appointed as Acting Chief Commissioner; and that a new interim Executive Director has been appointed, the Standing Committee on Government Agencies is authorized to review the operation of the Commission, including the report prepared for the Ministry of Citizenship, taking into consideration its new mandate, structure and increased resources and to review and assess the future mandate, role and structure of the Commission with a view to making recommendations to strengthen the Commission's ability to carry out its mandate; And, for the purposes of this Order, the Committee has the power to retain the services of such staff as it may deem necessary and to adjourn from place to place in Ontario, subject to budgetary approval of the Board of Internal Economy, and the Assembly doth command and compel the attendance before the said Committee of such persons and the production of such papers and things as the Committee may deem necessary for any of its proceedings and deliberations, for which the Speaker may issue his Warrant pursuant to section 35(2) of the *Legislative Assembly Act*.

The motion was agreed to by the Legislative Assembly that same day.



In response to this motion, the Standing Committee on Government Agencies (the "Committee") reviewed the operation of the Ontario Human Rights Commission (the "Commission"). The Committee is an all-party committee of the Legislative Assembly created by Standing Order which is generally empowered "to review and report to the House its observations, opinions and recommendations on the operation of all agencies, boards and commissions to which the Lieutenant Governor in Council makes some or all of the appointments, and all corporations to which the Crown in right of Ontario is a majority shareholder, such reviews to be made with a view to reducing possible redundancy and overlapping, improving the accountability of agencies, rationalizing the functions of the agencies, identifying those agencies or parts of agencies which could be subject to sunset provisions, and revising the mandates and roles of agencies."<sup>1</sup> The Commission is created under Part III of the *Human Rights Code, 1981*<sup>2</sup> (the "Code") and is given numerous responsibilities under s. 28 thereof.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Standing Order 90(f). Note that amendments to the Standing Orders became effective October 9, 1989. The mandate of the Committee is now set out under Standing Order 104(g).

<sup>2</sup> S.O. 1981, c. 53.

<sup>3</sup> Specifically, s. 28 of the Code provides as follows:

28. It is the function of the Commission,

- (a) to forward the policy that the dignity and worth of every person be recognized and that equal rights and opportunities be provided without discrimination that is contrary to law;
- (b) to promote an understanding and acceptance of and compliance with this Act;
- (c) to recommend for consideration a special plan or program designed

After extensive advertising, the Committee received written submissions and conducted hearings during the week of October 2, 1989 and on November 1, 8, 22 and December 6, 1989. Bernie McGarva of the law firm of Shibley, Righton & McCutcheon was retained by the Committee to act as its independent legal counsel. This Report is the

---

to meet the requirements of subsection 13(1), subject to the right of a person aggrieved by the implementation of the plan or program to request the Commission to reconsider its recommendation and section 36 applies with necessary modifications;

- (d) to develop and conduct programs of public information and education and undertake, direct and encourage research designed to eliminate discriminatory practices that infringe rights under this Act;
- (e) to examine and review any statute or regulation, and any program or policy made by or under a statute and make recommendations on any provision, program or policy, that in its opinion is inconsistent with the intent of this Act;
- (f) to inquire into incidents of and conditions leading or tending to lead to tension or conflict based upon identification by a prohibited ground of discrimination and take appropriate action to eliminate the source of tension or conflict;
- (g) to initiate investigations into problems based upon identification by a prohibited ground of discrimination that may arise in a community, and encourage and co-ordinate plans, programs and activities to reduce or prevent such problems;
- (h) to promote, assist and encourage public, municipal or private agencies, organizations, groups or persons to engage in programs to alleviate tensions and conflicts based upon identification by a prohibited ground of discrimination;
- (i) to enforce this Act and orders of boards of inquiry; and
- (j) to perform the functions assigned to it by this or any other Act.

result of the Committee's investigation of the Ontario Human Rights Commission mandated by the above resolution.

The Committee commenced its review of the Commission by considering the following materials: (1) *The Ontario Human Rights Commission: Report on the Operational Review* prepared in August, 1987 by the Coopers & Lybrand Consulting Group (the "Coopers & Lybrand Report"); (2) *Report of a Review of Recent Staffing Practices For Senior Positions Within the Ontario Human Rights Commission*, an inter-ministerial report prepared in May, 1989 (the "Amin-Gordon Report"); and (3) the response to these reports submitted by the Commission, the *Report from the Ontario Human Rights Commission to the Standing Committee on Government Agencies*, October 3, 1989 (the "Commission Reply"). The authors of these papers -- Michael Applin, Karim Amin and Roger Gordon, and Chief Commissioner Catherine Frazee, respectively -- were personally examined. Additionally, the Committee received numerous oral and written submissions from a diverse spectrum of parties, from labour unions to community organizations to individuals. A list of these submissions and other material filed with the Committee may be found at Appendix "A" to this Report.

The Committee's Report to the Legislative Assembly on its review of the Commission herein adopts the following structure. First, it discusses the Coopers & Lybrand Report, as illuminated by the author's testimony. This serves as a useful starting point for the Report for two reasons, one being that the 1987 Coopers & Lybrand Report systematically evaluated and made recommendations upon the operations of the



Commission. This review is helpful in understanding the nature of the challenges the Commission faces. The other reason is that it provides the context in which the subsequent actions of the Commission, in following the recommendations of this report, should be judged.

Secondly, this Report reviews the Amin-Gordon Report, as elucidated in oral testimony by its authors. Initiated by the government as a response to the same circumstances which precipitated this review, it paints a picture of the Ontario Human Rights Commission in May, 1989 and comments not only upon the events leading up to the resignation of the former Chief Commissioner, Raj Anand, but also upon the degree to which the Commission has implemented the recommendations of the Coopers & Lybrand Report.

All recommendations and suggestions which arose in the course of these hearings will be analyzed individually, and discussed in the context of the submissions made to the Committee. Subsequently, the testimony of the current Chief Commissioner, Catherine Frazee, is discussed. Her unique perspective upon the past, the present and the future of the Commission warrants that special attention be paid to her submissions to the Committee. Ultimately with all of the above information the Committee makes its recommendations.

## I. Recent History

### A. The Coopers & Lybrand Report - 1987

The Speech from the Throne of April 28, 1987 opening the Third Session of the Thirty-third Legislative Assembly pledged, among other things, that additional resources would be dedicated to the Ontario Human Rights Commission. Subsequently, the Coopers & Lybrand Consulting Group was retained to conduct a review of the Commission. The review was submitted in August, 1987 to Glenn Thomson, Deputy Minister of Labour, by Michael Applin and David Dumoulin on behalf of the Group. The terms of reference of the Group (found at Appendix "B" of this Report) were largely concerned with the operations of the Commission, but the nature of the review necessitated an examination of the role and mandate of the Commission. In response to the particular concerns of the terms of reference, the Coopers & Lybrand Report considered these following topics in turn: (1) the role, mandate and priorities of the Commission; (2) the reform of the individual case handling process; (3) the management

processes within the Commission; and (4) the resources required to implement the proposals.

*(1) The Role, Mandate and Priorities of the Commission*

The Coopers & Lybrand Report criticized the Commission for the undue importance it placed upon the processing of individual complaints, to the exclusion of other responsibilities. More attention, the authors wrote, should be paid to the educational and preventive mandates of the Commission. As for its compliance role, the Commission should place more emphasis upon the resolution of systemic discrimination as opposed to the prosecution of individual complaints. In his testimony Mr. Applin likened individual case handling to emptying the sea with a thimble; nothing could be done about the fundamental causes of discrimination except upon a systemic basis. He later suggested that this was the most cost-effective means of eradicating discrimination.

But in order for the Commission to focus upon systemic discrimination, the Coopers & Lybrand Report concluded that the Commission's philosophy must change. The Commission, it was recommended, must become committed to eradicating widespread, systemic discrimination in addition to its commitment to the processing of individual complaints. Additionally, a more balanced allocation of resources between the two philosophical approaches should be ensured.



To foster the peaceful co-existence of these two philosophies, the report found that a clear statement of mission and goals for the Commission was needed. Doing so would not only clarify the role of the Commission, but would also aid the development of the Commission's operations. Particular role conflicts within the Commission which required attention included (i) its "enforcement" versus its "education/prevention" roles and (ii) its "advocacy" versus its "enforcement/mediation" roles.

During his testimony before the Committee, Mr. Applin described these dichotomies as "paradoxes". He did not believe, for example, that it was impossible for an organization to exist with both an enforcement role and an educational role. The police were an example of a body that performed both. In fact, he could not imagine a Human Rights Commission which did not embody this paradox, although he did not think it necessary that it embrace the "advocacy"-"enforcement/mediation" paradox. Consequently, it was concluded that it is not necessary to sever the roles of enforcement and education; it was only necessary to ensure that these roles were performed by distinct divisions of the organization.

A mission and goals statement would enable Commissioners to determine what they must do and what they may delegate to others, thereby rationalizing the process. It would also better aid the allocation of resources, according to the testimony of Mr. Applin. Such a statement should be consistent with the Code and the decisions of both the courts and the Boards of Inquiry.

The Coopers & Lybrand Report concluded that the institution of a systemic unit would entail organizational changes to the Commission. Firstly, it asserted that the reporting relationship of the Commission and the government would have to change for many reasons. Of these, foremost is that the Commission must become and be seen to become independent of the government. As the largest employer in the province the government itself will be subject to systemic discrimination complaints and, in order to maintain its credibility as a protector of human rights, the Commission ought not to be seen as subordinate to those against whom complaints are being laid. However, Mr. Applin admitted in his testimony before the Committee, there exist government agencies (such as the Occupational Health and Safety Division of the Ministry of Labour) which occasionally take the government to task. Other factors identified as affecting the reporting relationship of the Commission to the government include: (i) the need to ensure the Commission's accountability in matters of both policy and resource allocation; (ii) organizational and operational efficiency; (iii) administrative independence to allocate resources; (iv) the need to amend legislation; (v) the Commission's relationships with other enforcement programs (e.g., employment standards); and (vi) the Commission's relationships with related "special offices" (e.g., the Women's Directorate).

To this end, the Coopers & Lybrand Report recommended, firstly, that the Commissioners should take control of the Commission and operate it as if they were its Board of Directors and, secondly, that a Memorandum of Understanding between the

Ministry and the Commission be prepared.<sup>4</sup> The authors did not believe, according to the testimony of Mr. Applin, that Commission needed more independence than this to perform its functions well, although some Commissioners differed with them on this point. Mr. Applin suggested that at the time the government was concerned with making any agency, etc., accountable to elected members. If the Code were ever amended, the Coopers & Lybrand Report suggested that more fundamental change to the reporting relationships could be contemplated.

Further, the Coopers & Lybrand Report concluded that a successful systemic unit would require a profile equal to that of the Conciliation and Compliance Division for purposes of credibility. It would require its own staff of people committed to the principles underlying the systemic initiative. It would also be required to draw support from other units in the Commission.

Enhancing the public education role of the Commission, it was also decided, will also further its goals of prevention and advocacy, and be vital to the success of any systemic discrimination program. A central, high-profile education unit is required. At the same time, it was recommended that only general consultative services be available to employers and others who wish to prevent discrimination plans, and there should be no advice given on specific plans to individual firms or institutions.

---

<sup>4</sup> This Memorandum of Understanding was only recently prepared. Its text may be found at Appendix "E" to this Report.



The report recommended that the Commission create a policy development and research group, not only in order to fulfil the policy mandate of the Commission but also in order to better aid its operations. Mr. Applin testified that he had the sense that the Commission's policy development had been largely done "on the fly" because there had been insufficient human resources devoted to it given the enormous caseload the Commission faced. Amongst the responsibilities proposed for the policy unit are the internal requirements related to the initiation of policy for the Commission as a whole and for the support of other units and the external policy requirements related to the application of the Code. Similarly, the report recommended that in the long term the Commission should have its own legal resources, and should no longer draw counsel from the Ministry of the Attorney General. Doing so would increase the Commission's control over this vital area and not only increase the expertise of the counsel it employs but also deepen their commitment to the Commission's programs.

Coopers & Lybrand concluded by acknowledging that the implementation of these recommendations would require the establishment of a new administrative unit to oversee the extended operations of the Commission.

## *(2) The Reform of the Individual Case Handling Process*

The Coopers & Lybrand Report revisited recommendations made in 1985 for the reform of the manner of handling individual cases, recounted the steps which the

Commission took in an attempt to implement these recommendations and explained why it did not do so successfully. It cited statistics which showed that although progress had been made on clearing the case backlog, the pace at which cases were taken on by the Commission continued to exceed the rate at which they were resolved. During his testimony, Mr. Applin expressed great admiration for and sympathy with the employees of the Commission; he compared their work to a bucket: "the better you do at it, the more the bucket fills up." Increased specialization of investigators was suggested as one method of clearing the backlog of the present system.

More significantly, extensive changes were recommended to the entire individual case handling process. Most prominent among these is the improvement of the case handling process at its earlier stages, in a manner consonant with natural justice. Improvements to the early stage of the case handling process may include examining complaints more rigorously at the intake stage, employing a Priority Case Handling approach (with concomitant changes), referring more matters to the systemic unit, improving not only the extended investigation stage but also the Commission's review of cases, enhancing the Board of Inquiry stage and providing enhanced support services.

### *(3) The Management Processes Within the Commission*

The Coopers & Lybrand Report recognized that its proposed changes to the structure of the Commission (particularly the creation of the new units) would require

changes to be made in its management. Particularly, the Report found that the Chief Commissioner and the Executive Director must be strong leaders to take on their enhanced roles. Further, it concluded that appropriate checks and balances must be established within and between units.

Mr. Applin explained in his testimony that the Commission was being buried in a morass of detail, unable to give policy direction to the Commission. It was recommended that more full-time Commissioners with specific functional duties be appointed, such duties possibly including responsibility for implementing the new individual case handling regime. Committees of Commissioners (such as an Enforcement and Compliance Committee) should also be formed to promote functional linkages between the Commissioners and the Commission staff.

The Executive Director, it was noted, reported to the Commission in relation to some matters and to the Deputy Minister of Labour in relation to others. The effect of this dual reporting responsibility is not only to dilute the control that the Commission has over its own operations, but also to make it appear as if it were not independent. This, combined with the inadequate system of checks and balances within the Commission itself, make it necessary for the Executive Director to report directly to the Chief Commissioner. At the same time, the offices of the Commissioners should be housed together with those of the Commission's senior management.



The manner in which the organizational structure (particularly the dual reporting relationship of the administration and the proliferation of widespread regional offices) affects the organizational culture of the Commission was also examined. The Group concluded that the divided reporting structure significantly affected the morale of the employees of the Commission. Neither the Commission nor the Ministry of Labour seemed concerned with their welfare; consequently, for the short term, the job classification process was to be resolved immediately. For the long term, patterns of consultation between management and staff should emerge. Further, the Group recommended that measures be implemented in order to ensure greater representation of women in senior management and decision-making positions. The regional nature of the organization of the Commission also affects its corporate culture in adverse ways. For example, the regional staff should no longer report to the Commission through regional management; rather they should report to Commission panels directly. Further, communication between field staff and senior management must also be enhanced.

It was judged that improvements in human resource development would be necessary to the success of any future changes to the Commission. The Commission was also advised to enhance its communications, liaisons and consultations with the public, its clients and constituency groups. In the course of doing so, the Commission should actively seek out these interests and others, such as the Ombudsman of Ontario.

**B. The Amin-Gordon Report - June, 1989**

In the course of the reorganization of the Ontario Human Rights Commission which took place in 1988 following the recommendations of the Coopers & Lybrand Report, a number of senior management positions were created. None of these positions were filled by members of visible minorities. The resultant concerns of individuals, interested groups and the community at large on this and related matters caused the Deputy Minister of Citizenship to launch a review of these allegations, the terms of reference of which are set out at Appendix "C". It was these same circumstances and Messrs. Amin and Gordon's review of them which prompted this Committee's hearings into the Ontario Human Rights Commission. The following is a summary of certain findings of the Amin-Gordon Report.

(1) *The Chief Commissioner*

Amin and Gordon found that the former Chief Commissioner Raj Anand was a person of honesty and integrity, deeply committed to human rights.

(2) *Recruitment of Senior Positions*

Amin and Gordon tested the extent to which, if at all, the hiring policies, procedures and practices of the Commission complied with the *Manual of Administration*, Volume 2 and the *Public Service Act*,<sup>5</sup> as well as the Ontario Public Service "Staffing Audit Guide". One caveat was provided. Because there was no indication in the documentation of whether or not a candidate for employment was a member of a visible minority, all data in this regard was based on applicants' last names and personal recollection; accordingly, these sources of potential inaccuracy must be taken into account when considering the following statistics.

Amin and Gordon noted that the Commission was entirely responsible for the hirings under review. Before August 15, 1988, the Ministry of Culture and Communications would have been responsible for the staffing of these positions. Although the Commission had agreed to allow the Human Resources Branch of the Ministry to finalize all the hiring done after that time, it was clear to the authors -- and not

---

<sup>5</sup> R.S.O. 1980, c. 418.



denied by the Commission -- that the Commission had been responsible for hiring the successful candidates.

The following seven senior positions were filled between May and December of 1988: Executive Director, Director of Legal Services/Senior Litigation Counsel, Director of Finance and Administration, Director of Policy and Research, Director of Compliance, Director of Communications and Education and Director of Systemic. The Human Resources Secretariat was only involved in the competition for the position of Executive Director. The Chief Commissioner was involved in all of the competitions save that for the post of Director of Finance and Administration. The Executive Director took part in all competitions for Unit Directors except the position of Director of Legal Services.

### **Executive Director**

Amin and Gordon found that 5% of applicants were members of visible minorities and that none of these were given interviews. Of those who were given interviews, two were women and nine were men. They noted that (1) none of the notes of the selection boards were retained on file, contrary to normal procedure and hindering this review, and (2) the constitution of the selection board changed in such a way that it was difficult to guarantee consistency in its evaluation of candidates.

### **Director of Legal Services/Senior Litigation Counsel**

Amin and Gordon reported that no visible minorities applied for the position of Director of Legal Services/Senior Litigation Counsel. Of the fourteen men and nine women who did apply for the position, two men and four women were interviewed for the position. They noted that two of the candidates interviewed (including the successful one) were encouraged to apply for the post by the Chief Commissioner. Further, the successful applicant's name was added to the interview list after the initial screening. This is contrary to standard practice, Amin and Gordon noted; but they also noted that such practice is often less rigidly followed in management competitions.

### **Director of Finance and Administration**

For the position of Director of Finance and Administration, the successful candidate was not a member of a visible minority notwithstanding the fact that there were visible minority candidates identified in the screening process with equal or superior qualifications who were not even interviewed. One highly-qualified visible minority candidate who was unable to attend the scheduled interview was not able to have it rescheduled. The Executive Director explained to Amin and Gordon that the successful candidate was given the job on the basis of both the candidate's work while on secondment to the Commission and his very strong references. The authors concluded that if employment

equity considerations had been a priority, more visible minority candidates would have been interviewed.

### **Director of Policy and Research**

The Commission conducted two searches for a Director of Policy and Research. In the first, six candidates were interviewed and none were successful because, according to two members of the selection committee interviewed by Amin and Gordon, they lacked the knowledge and experience of the legal issues which would arise in the course of their employ. The Commission subsequently contacted the Executive Management Branch (the "EMB") of the Human Resources Secretariat and requested their aid in finding candidates. In this second job description, it was added that the applicant must have an "appreciation of legal issues". The EMB provided a list of twenty-two candidates; from this list the Executive Director selected four people to be interviewed and added the Chief Commissioner's current Special Advisor. It was the Special Advisor who was awarded the position. The Executive Director explained that he added the Special Advisor's name to the EMB's list after consulting with the EMB. In testimony before the Committee, Mr. Amin stated that the Executive Director gave no specific reason for adding the name of the Special Advisor to the list. Messrs. Amin and Gordon concluded that because of the significant differences between the job qualifications advertised and those required for the position, the competition should have been cancelled and begun anew. It should be noted that Mr. Gordon added in testimony before the Committee that this would only happen "in



the best of all possible worlds" and that nothing prevents the Commission from appointing someone to a senior management position without any competition at all.

### **Other Competitions**

The Amin-Gordon Report commented briefly upon the competition for the position of Director of Compliance. Further, they found that the competitions for the positions of Director of Communications and Education and Director of Systemic complied with acceptable recruitment procedures.

### **Conclusion**

In all, Amin and Gordon found no evidence of discrimination, favouritism or competition-rigging in the staffing of senior positions. They did find that some of the practices employed might have resulted in the inequitable treatment of some candidates for these positions, and that the Commission neither took appropriate steps to find candidates from visible minority groups nor made reasonable efforts to identify qualified visible minority candidates who did apply. Amin and Gordon did acknowledge that the Commission had as its highest priority the hiring of women to senior positions. This was another recommendation of the Coopers & Lybrand Report, and Amin and Gordon conceded that the implementation of this recommendation may have contributed to the

Commission's not meeting the "expectations of the community" in its visible minority representation.

(3) *Employment Equity*

Amin and Gordon found that there was no employment equity program in place at the Commission when candidates for these senior positions were recruited. They reviewed the Commission's draft employment equity proposal and concluded that, if it had been in place when these positions were being filled, at least one visible minority candidate would have been hired.

(4) *Observations on Organizational Structure*

Amin and Gordon also discussed the organizational structure of the Commission, making observations on the manner in which some of the recommendations of the Coopers & Lybrand Report had been implemented and the consequences of this implementation, if any. These observations are summarized as follows:

- A. The Chief Commissioner implemented the organizational structure recommended by the Coopers & Lybrand Report, staffing it using a top-down approach. Because the Coopers & Lybrand Report was predicated on greater numbers of staff than

were possible in all units (save the Compliance Unit), it was suggested that the organizational structure be reviewed especially with an eye towards future funding and the future development of units. If it is the case that the necessary staffing levels cannot in the future be met, Amin and Gordon suggested that some units should be amalgamated.

- B. The Executive Director now reports only to the Chief Commissioner, as recommended by the Coopers & Lybrand Report. The Chief Commissioner has also taken on additional responsibilities, playing a greater role in the broader mandate of the Commission, as was also suggested. This has caused some blurring in the responsibilities of the two as well as in the Unit Directors' perception of the reporting structure. Amin and Gordon recommended that their respective responsibilities be clarified and that the reporting relationships of the Unit Directors be formalized.
- C. Amin and Gordon found that the similarities between the positions of Director of Legal Services and the Director of Policy and Research made it desirable to either clarify the respective areas of responsibility or unify their functions into one position.
- D. Amin and Gordon were concerned with the size of the Administrative Unit being developed. The current reorganization was making exceptional demands upon this unit. Amin and Gordon suggested that the permanent complement be set at a



level which would be needed after the reorganization. The intervening shortfall may be made up through the use of secondments, etc.

(5) *Communications of the Commission*

Amin and Gordon also dealt with one public communication of the former Chief Commissioner on behalf of the Commission concerning the filling of senior management positions. Raj Anand issued a press release on May 5, 1989 to the Toronto Star which, it was felt, merited some comment. The release stated:

There are nine members of the senior management team of the Commission: 2 are visible minorities, 1 disabled, 4 ethnic minorities, and of these, 4 are women.

Included in these figures were the Chief Commissioner and his Executive Assistant. Amin and Gordon took exception to the inclusion of the latter in the list because (1) she was already "on board" before these positions were filled and (2) she was not a member of senior management. They took exception to the inclusion of the Chief Commissioner because he was not recruited by the Commission. They also took exception to mentioning the disability of one manager and the ethnic ancestry of the non-visible minorities because these were not known to the Commission at the time of recruitment and therefore could not have been a factor in its hiring decisions.

Secondly, the Commission's press release stated:

Just one year ago we dealt with only 25% of these complaints in six months or less. As of the end of the year, we had shown a 100% improvement and we are aiming to deal with 75% of these complaints in six months or less by the end of this year.

Amin and Gordon reviewed the figures and found that in 1987/88 25.5% of all new cases were completed within six months, while in 1988/89 37.7% of all new cases were completed within that time. The Amin-Gordon Report suggested that the "100% improvement" statement was inappropriate because there had been only a 12.2% improvement. It should be noted that by these figures the number of new cases resolved within six months in fact increased by 47.3%.

(6) *Morale*

The Amin-Gordon Report analyzed the level of morale within the Commission and attempted to identify the reasons for its current low level. The authors did so against a backdrop of three factors present when Raj Anand took control which they felt were pertinent: (A) the Coopers & Lybrand Report's finding that the reasons for the Commission's problem included the Commission's inordinate focus on the handling of individual cases and that the Chief Commissioner was too distant from the running of the Commission; (B) the Human Rights officers were involved in a long job classification dispute; and (C) senior management was perceived by many as cliquish and inaccessible.

The Chief Commissioner made significant efforts to resolve these concerns and this won for him the loyalty of the Commission staff. However, Commission morale at the time of the drafting of the Amin-Gordon Report was at an "extremely low level". Although all staff were found to be deeply and personally committed to human rights, there was significant discord amongst them.

(7) *Conclusion*

In summary, the Amin-Gordon Report did not question the honesty or the integrity of the Chief Commissioner and found no evidence of discrimination or favouritism in the hiring of the senior staff. Although there was appropriate compliance with corporate staffing policies, the Report did note instances of irregular hiring practices. There was inadequate priority given to the identification of candidates belonging to visible minority groups and no Employment Equity program in place at the time of recruitment. The Commission's highest priority at that time was the hiring of women to fill senior positions. There was a blurring of responsibilities between certain senior positions, notably between the Chief Commissioner and the Executive Director, and the Commission's top-down approach to staffing resulted in the understaffing of certain units. The termination practices of the Commission adhered to recognized norms. Certain Commission communications may have been misleading. Staff morale at the Commission was very low.



## **II. A Review of Proposed Changes to the Ontario Human Rights Commission**

Having established the context in which this review was conducted, it is appropriate that we now examine particular proposals for reform to the Commission. These proposals have been drawn from the Coopers & Lybrand Report, the Amin-Gordon Report and submissions (both oral and written) made to the Committee in the course of its hearings.

Particular note is made of the Commission Reply prepared by Catherine Frazee, the current Chief Commissioner, as to the steps the Commission has taken in response to the above two reports. Ms. Frazee's oral testimony before the Committee is dealt with separately later.

The proposals received have been classified as pertaining to one or more of (A) the functions, (B) the organization and (C) the operation of the Commission. There

maybe overlap between these headings; however, by organizing it in this way we may best examine the rationale for and against any given proposal.

*(A) The Functions of the Ontario Human Rights Commission*

The Coopers & Lybrand Report examined the Code and from it concluded that the functions of the Commission are three-fold -- education, policy development and compliance -- and that there was an inordinate emphasis within the Commission upon the last of these. Following from this observation, the Coopers & Lybrand Report made the following three closely-related proposals:

**Proposal 1:** The Commission should devote more attention and resources to its educational/preventive and policy development functions vis-à-vis its compliance function.

- and -

**Proposal 2:** In fulfilling its compliance function, the Commission should devote more attention to eliminating systemic discrimination than to the processing of individual complaints.

- and -

**Proposal 3:** In order to succeed, such a change in the Commission's emphasis must be accompanied by a clear statement of its mission and goals.

The Commission advised that it had taken steps towards fulfilling these recommended changes to the functions of the Commission. Foremost among these are the organizational changes -- possible as a result of the increased resources provided to

the Commission since 1987 -- which have created directorates responsible for policy development, education and broad systemic initiatives. These organizational changes reflect the Commission's enhanced functions. The efficacy of these changes will be discussed below. The Commissioners review the status of these new spheres of activity on a monthly basis.

Regarding the proposed mission statement, the Commission is currently undertaking activities which will lead to a clearer delineation of the roles of units within the Commission and its strategic direction.

**Proposal 4:** The Commission's power to initiate affirmative action programs should be clearly enunciated in the Code.

Upon the recommendation of the Coopers & Lybrand Report, the Commission created a Unit which is responsible for the resolution of systemic discrimination. This was a philosophy new to the Commission, the Report acknowledged. It is also new to the Code; consequently, there are no provisions within the Code which explicitly confer upon the Commission the power to initiate affirmative action programs, the principal means of dealing with systemic discrimination. A number of depositions before the Committee suggested that there should be no doubt that the Commission is empowered to do so. It was also suggested that these powers were already granted to the Commission under the current provisions of the Code.



**Proposal 5:** The Code should expressly permit contract compliance programs.

Another method of dealing with systemic discrimination is the use of "contract compliance programs" whereby parties in both the public and the private sector may refuse to contract with anyone who does not practice employment equity. It was recommended to the Committee that the Commission encourage the use of contract compliance programs and that the Code be amended to explicitly permit this.

*(B) The Organization of the Ontario Human Rights Commission*

The Coopers & Lybrand Report concluded that the recommended changes to the functions of the Commission would entail extensive changes to the organization of the Commission. These recommendations as well as others, and the discussion that surrounds them, are set out below.

**Proposal 6:** The Commissioners must not hold their office at pleasure; i.e., there must be some element of job security.

A number of submissions -- both oral and written -- suggested that the Commissioners hold their office with some sort of tenure. Currently, they are appointed by Order-in-Council to hold their positions for a term of three years at pleasure. Mr. Amin

stated that making these positions tenured "may be looked at as a better thing to do." Doing so would, among other things, give the impression that the Commission was sufficiently independent of the government to ensure that the province's largest employer complies with the Code.

**Proposal 7:** That more Commissioners should be hired on a full-time basis.

Certain deputations to the Committee identified this as a factor which was preventing the Commission from fulfilling the mandate set out for it in s. 28 of the Code. Because s. 26(6) requires a minimum of three members of the Commission to act together in order to perform the functions of the Commission, and given currently the limited number of Commissioners as well as the limited time they -- especially the "part-timers" -- are able to devote to the Commission, it is reasoned that more full-time Commissioners would enable the Commission to achieve more in a shorter period of time.

**Proposal 8:** That Commissioners must be appointed solely upon the basis of merit.

This was recommended by Coopers & Lybrand first in 1985 and repeated in the 1987 Coopers & Lybrand Report. There were presentations to the Committee which urged that the appointment of Commissioners must not be a matter of patronage or "window-dressing". Competence is not enough; there must be commitment, dedication

and zeal. These requirements, however, should not interfere with any employment equity program; rather, it should complement it. Factors such as community service and knowledge of other cultures should be considered in the appointment of Commissioners. It was suggested that a Standing Committee of the Legislative Assembly, perhaps with public participation, approve the appointment of Commissioners; this would not only help ensure that their appointments are meritorious but also increase the sense of independence felt by the Commissioners. Others suggested that the appointment of Commissioners be left to the Chief Commissioner.

**Proposal 9:** The reporting relationship of the Commission and the Ministry must be changed; to this end, and in the absence of any amendments to the legislation, the Commission should follow the model of a Board of Directors in its operations and a memorandum of agreement between the Commission and the Ministry should be prepared.

The Commission Reply states that the Executive Director now reports directly to the Chief Commissioner. Further, there now exists a Memorandum of Understanding between the Ministry and the Commission, the text of which may be found in Appendix "E" to this Report. While the Executive Director now reports to the Chief Commissioner on the day-to-day operation of the Agency, he continues to report to the Deputy Minister of Citizenship with respect to the overall expenditure of funds and the extent to which the administration of the Commission conforms to Ministry requirements and procedures.



In response to the recommendation that the Commissioners should function more as if they were a directors of a corporation, the Commission Reply states that time is allocated during Commission meetings to address issues other than case disposition. It further states that "the Commissioners have recently addressed broader issues and directions for the Commission. This is continuing."

Given the Chief Commissioner's further participation in the operations of the Commission, Messrs. Amin and Gordon noted (as discussed starting at page 22, above) that there had been a blurring of the responsibilities of the Chief Commissioner and the Executive Director. This blurring has resulted in a confusion of the reporting roles of the Unit Directors. The Commission Reply states that the Commissioners are actively engaging in a discussion and review of these responsibilities.

**Proposal 10:** The Code should be amended to make the Commission accountable only to a Standing Committee of the Legislative Assembly.

A number of deputations before the Committee suggested that an amendment to the Code was warranted such that the Commission would not be responsible to any particular Minister or Ministry. Rather, it was suggested, the Commission should be accountable only to a Standing Committee of the Legislative Assembly which may undertake an annual review of the operations of the Commission. The view was expressed that human rights should be non-partisan; consequently, it was reasoned, the Commission should be subject to a body that is non-partisan. The model of the Ontario

Ombudsman was offered as an example of a body which enjoyed an arm's-length relationship with government.

**Proposal 11:** A high-profile Systemic Unit, independent of the Compliance Unit, should be created.

A systemic unit was created. It became necessary, in part, due to (1) the Commission's success in reducing overt discrimination, (2) the increasing sophistication of those who wish to discriminate and (3) the changing nature of Ontario society. It should be noted, however, that the Amin-Gordon Report found that the Systemic Unit was understaffed.

Testimony before the Committee suggests that the Commission should be using the power granted it under s. 31(2) and ss. 27 and 28 to launch complaints upon their own initiative and generally take action against actual or potential acts of discrimination.

**Proposal 12:** A Communications Unit should be created.

A Communications Unit has been created.

**Proposal 13:** A Policy Development and Research Unit should be created.

- and -

**Proposal 14:** The Commission should maintain its own legal resources.

Both a Legal Services and a Policy and Research Unit have been created at the Commission. It may be desirable to either combine the two or more clearly define the different roles of the two, given the current perceived blurring of the two Units' responsibilities.

**Proposal 15:** An Administrative Unit should be created.

The Finance and Administration Unit was created in response to these extensive changes in the organization of the Commission, as recommended by the Coopers & Lybrand Report. The Amin-Gordon Report specifically questions the size of the Administrative Unit, suggesting that it is being staffed at a level appropriate to meet the demands of the current reorganization, but inappropriate for the demands which would be present once the reorganization was complete. It suggests that staffing should be set at the post-reorganization level, while the interim staffing shortfall could be made up by the use of secondments, etc.



**Proposal 16:** Staff morale must be improved. To this end, human resource development and staff-management communications, *inter alia*, should be enhanced.

The Coopers & Lybrand Report recognized that the organization of the Commission affected its corporate culture in ways which may be unacceptable. The divided reporting structure, for example, gave employees the impression that neither the Commission nor the Ministry of Labour were concerned with their welfare. In addition, therefore, to the advice that it gave with respect to reporting structures, the Coopers & Lybrand Report suggested means by which the morale of the Commission staff could be increased. In the short term, it was recommended that the long-standing job classification dispute be resolved quickly. Doing so was one of the first steps the former Chief Commissioner Raj Anand took upon assuming office.

The Commission Reply described at length the steps that the Commission has taken to augment staff morale. Principally, the Commission is creating a long range plan to this end which comprises improvements to (1) strategic and operational planning; (2) human resource management; (3) organizational structure; (4) accommodation and purchasing; and (5) technology. Specific examples of steps taken include: a staff conference held in late June 1989; regular staff meetings with regional managers in order to improve the flow of information between head office and the regions; and the creation of a regular staff newsletter.

**Proposal 17:** The Commission must take greater steps to ensure the representation of women in senior management and decision-making positions.

This recommendation was implemented by the Commission. The Commission Reply states that slightly more than 50% of the Commission's management group are women.

**Proposal 18:** The Commission should enhance its communications, liaisons and consultations with the public, its clients and their constituency groups.

Steps have been taken to carry out this recommendation. Most significant of these, perhaps, is the creation of the Communications and Education Unit. The Commission Reply states that, before a policy is approved by the Commission, affected parties are given an opportunity to express their views and make suggestions.

The Committee did hear testimony which suggested that the community felt that the Commission was not exercising its educative function to the extent it should and that the decisions of the Commissions were not publicized sufficiently. It was suggested, *inter alia*, that the Commission should take steps to ensure that all decisions were well-publicized at the time they come down and not only in the Commission's annual report. Other suggested programs include creating workshop kits or conducting workshops in order to sensitize people to the threat posed by systemic discrimination. Such workshops

should certainly be conducted in schools as well as throughout the public and private sectors.

**Proposal 19:** Costs sanctions should be available against the Ontario Human Rights Commission or individual complainants in order to indemnify those against whom trivial, frivolous or vexatious complaints are laid.

- and -

**Proposal 20:** Individual enforcement of rights conferred under the Ontario Human Rights Code should be permitted.

In order to decrease its backlog, the Commission has been encouraged in the Coopers & Lybrand Report to increase its use of the discretionary power to refuse to investigate complaints bestowed upon it by s. 33(1)(b) of the Code. Greater use of this power would certainly have an effect on the backlog of Commission cases. However, as some deputations made clear, disposing of cases at an early stage without a hearing may appear to be unjust to certain complainants. For this reason we will recommend below that private prosecutions of alleged Code offenders be permitted. Accompanying this recommendation we must also recommend steps which will reduce the instances of abuse of this new procedure such as cost sanctions.



**Proposal 21:** The potential available sanctions should be enhanced.

Currently s. 43(1) of the Code provides that fines of up to only \$25,000.00 may be levied against anyone for breaching its provisions; s. 43(2) provides that such a prosecution may only proceed with the written consent of the Attorney General. A Board of Inquiry, further, is empowered under s. 40(1)(b) of the Code to order restitution for victims of discrimination of losses arising from the act or acts of discrimination. A maximum of \$10,000 may be awarded for mental anguish. These provisions have been compared in depositions to this Committee to penalties present in other Ontario statutes. For example, s. 118 of the *Securities Act*<sup>6</sup> provides for fines of up to \$1,000,000 or triple the profit earned on a transaction made in breach of the Act. Section 147 of the *Environmental Protection Act*<sup>7</sup> provides that corporations may be fined up to \$250,000 per day on first convictions and \$500,000 per day on subsequent convictions. It is clear that the quasi-criminal sanctions in the Code are lacking compared to these other Acts.

*(C) The Operations of the Ontario Human Rights Commission*

Many recommendations were made regarding the operations of the Commission.

---

<sup>6</sup> R.S.O. 1980, c. 466.

<sup>7</sup> R.S.O. 1980, c. 141.

**Proposal 22:** In order to help clear the backlog of cases, investigators become increasingly specialized in handling specific classes of complaints.

The Coopers & Lybrand Report suggested this; the Commission Reply does not discuss it. However, this was only suggested as an alternative to the recommendation of more extensive changes, which are discussed below.

**Proposal 23:** In order to clear the backlog of cases, there be implemented major reform to the individual case handling system, including more cases be disposed of in their earlier stages.

The Commission Reply discusses this subject at length. It describes some of the initiatives that have been undertaken, but prefaces these by stating that the complexity of the project requires the attention of a full-time manager of a case management system for which the Commission will be committing resources over the next twelve to twenty-four months.

Among the steps that the Commission has undertaken are: (1) new resources assigned to its compliance and legal functions (which is also mentioned in the Ministry Reply); (2) the development of policies and guidelines meant to enable the staff to apply the provisions of the Code in a more consistent manner; (3) the creation of a comprehensive procedural manual; (4) the creation of the position of case coordinator for each region, as well as the position of senior compliance coordinator; (5) initial steps to

broaden the intake role; (6) increased delegation by Commissioners to field managers of certain responsibilities, consistent with the Code; and (7) the pilot implementation of an information technology plan.

The Commission Reply adds that the current definition of "backlog" (i.e., cases which have been opened for over six months but are not yet closed) may need to be reassessed in light of the increasing complexity of cases and new procedures that may be implemented. Further, a procedural manual is expected to be approved by the Commission in November. Finally, the Commission Reply states that the current regional boundaries are being reviewed to determine whether they suitably reflect the current distribution of complaints.

Testimony before the Committee made it evident that the delays involved in the process frustrated many complainants, and tends to erode some of the community's faith in the Commission. There are costs imposed upon the complainant awaiting the resolution of his or her complaint. These costs are not necessarily monetary, but were none the less very real. These costs would be significantly reduced by reforms to the individual complaint handling process which make it more expeditious. An example of such a reform is the imposition of strict time frames (for example, a twenty day limit within which responses to complaints must be made) upon the process to which all parties must comply or be found in default. Other deputations suggested that the Commission be given more resources (including money, computer equipment, etc.) in order to fulfil its mandate; however, it was cautioned that these additional resources must be spent



prudently. Still others urged the Commission to not deal with cases on a "first-come, first-served" basis; rather, they should employ a means by which certain cases could be earmarked as urgent and worthy of a more expeditious resolution. Further, it was suggested that the Commission's investigative and settlement procedures be made public. Others suggested that the Commission be less concerned with coming to a mediated resolution to a dispute than proceeding with the complaint in an expeditious manner.

**Proposal 24: Commissioners require orientation and training.**

The Commission Reply advises that an orientation session for new Commissioners was held earlier in 1989, and that others would be provided as needed. Training has been provided in certain areas, such as accommodation guidelines. Part of the training that should be undertaken, according to testimony before the Committee, includes increasing the staff's sensitivity towards the victims of discrimination. The Commission should be able to assist and support complainants sufficiently, particularly at the intake stage.

**Proposal 25:** The Commission must comply with the highest standards of staff recruitment. In particular, the Commission must develop and implement an employment equity plan.

The above general recommendation, if only implicit in the Amin-Gordon Report, was made explicitly to the Committee in Roger Gordon's testimony before it. The Amin-Gordon Report did note specifically that if an employment equity program had been in place during the recruitment for senior positions which was the focus of its scrutiny, more visible minorities would have been hired. An employment equity policy regarding recruitment and selection of Commission staff has been adopted by it; the text of this policy may be found in Appendix "D" to this Report. This policy has been developed with input from all staff, and current vacancies at the senior management level are being recruited in a manner consistent with this policy. An employment equity director will be hired. Further, outreach initiatives are now part of the Commission's recruitment strategy.

**Proposal 26:** A "hotline" to the Ontario Human Rights Commission should be established in order to facilitate access to the Commission.

There was concern expressed that the Commission may appear too remote, inaccessible or intimidating to those people who may most require its assistance. One suggestion meant to remedy this situation was the establishment of a telephone service at the Commission which would answer questions from the public, suggest whether or not this matter would be appropriately handled by the Commission and provide interim support for the caller.

### **III. The Deputations of Chief Commissioner Catherine Frazee**

Because of this Committee's mandate, the deputations of the current Chief Commissioner, Catherine Frazee, placed many of the issues in clear relief. In order to review the operation of the Commission and to assess its future mandate, role and structure with a view to making recommendations to strengthen the Commission's ability to carry out its mandate, it was clearly necessary to hear from people who could elucidate the current operation of the Commission as well as extrapolate its future. It required someone with a vision of the Ontario Human Rights Commission that was firmly rooted in the Commission's past and devoted to its future. Chief Commissioner Catherine Frazee was this person.

The Chief Commissioner attended in person throughout most of the hearings of this Committee's review of the Commission, generously taking time from her busy and demanding schedule; those she did not attend she watched on television. Her commitment to the Commission and to human rights in Ontario is unquestionable. The



Committee was impressed with her testimony. In coming to our recommendations we have relied upon it substantially. The following summarizes her testimony.

Ms. Frazee discussed the Commission in the context of its pursuit of the following four values: effectiveness, progressiveness, credibility and accessibility. Below we discuss her observations on the role these values play within the Commission.

### **Effectiveness**

The greatest operational challenge to the effectiveness of the Ontario Human Rights Commission (as is the case in all Canadian human rights commissions) is in its ability to cope with its enormous case load. Currently there are 1,600 cases managed by the Commission (2,300 if one counts those which are pending completion administratively) spread over fifty field officers. The average time in which cases are closed is ten months, and the average age of cases still active is eighteen months. These figures, to use the words of the Chief Commissioner, are alarming and unacceptable.

In response to this challenge, the Commission has undertaken an extensive blend of initiatives. First and foremost, the increased funding the Commission has received has enabled it to take the steps necessary to fulfil its mandate. Among these steps are the initiation of a comprehensive case management review, staffed by an individual who will report directly to the Executive Director and the Steering Committee concerning all

issues pertinent to resolving the backlog including procedure, operations, jurisdiction, technology, etc. The Commission has also created seven new case coordinator positions; those hired to these posts will monitor cases using consistent standards in order to speed up their progress through the system. Further, the Commission is hiring fourteen new human rights field officer positions in order to lighten and equalize the case load of existing officers.

Other endeavours aimed at aiding the Commission in handling its case load include the completion of a comprehensive procedural manual which will act both as a training tool and as reference material. It is hoped that it will strike a balance between procedural efficiency and fairness and equity in the handling of disputes. The Commission is also attempting to create an automated case monitoring system, which will help it to identify bottlenecks in the case management system. The Commission is also in the course of articulating policy guidelines to aid in the interpretation and application of the provisions of the Code by both the Commission staff and the public.

When questioned by the Committee, the Chief Commissioner noted that she was sympathetic to "an approach which would tighten up the time frames for various stages of the process, provided that [the] tightening up is reasonable and is evenly applied to all parties in the complaint at all appropriate stages of the processing of the complaint." The Commission is looking, *inter alia*, at procedural improvements, increased staffing, the employment of improved technology and upgraded roles and responsibilities and greater

accountability of its staff to remedy the backlog. At the time of this testimony the Commission was advertising for twenty-four new positions.

Ms. Frazee also noted that the Commission was reviewing its policy as to whether cases should be given priority on a "first-come, first-served" basis or some other basis.

### **Progressiveness**

The most important example of the Commission's commitment to progressiveness is its undertaking a pro-active approach to systemic discrimination. It is uniquely empowered to do so through s. 31(2) of the Code which enables it to initiate its own complaints. This is an important provision which has been little used in the past. This power will allow the Commission to determine its own priorities as well as target practices which impose an unfair, unwarranted and significant disadvantage upon a group of persons protected under the Code. Precedent-setting cases can be established. Resources can be deployed within the Commission between its various operations to ensure the success of the systemic initiatives. The emphasis in the first years will be on quality, not quantity; in this way the Commission hopes to dismantle significant barriers to equity in employment, service delivery and housing.

In response to questions from the Committee, the Chief Commissioner reported that the Commission had a model for the systemic unit which it had developed. Teams



of investigating officers with expertise in the area as well as consultants are necessary for its success. The current principal focus of the systemic unit is the enforcement of the Commission's accommodation guidelines which were published in September of 1989.

### **Credibility**

The Ontario Human Rights Commission is committed to being a credible champion of human rights in Ontario and so, to this end, is instituting an internal program of employment equity so that it may not be accused of not practising what it preaches. However, it should be noted that the Chief Commissioner informed the Committee that the Commission was not merely interested in employment equity for the purposes of winning credibility. A diverse and representative workforce is essential to the success of the Ontario Human Rights Commission in fulfilling its mandate. An employment equity coordinator will be employed to ensure that this goal is achieved. Numerous factors including selection criteria, advertising methods, interview formats and performance appraisal will be reviewed to ensure that the Commission meets the highest standards of employment equity. The position of employment equity coordinator was being advertised at the time of the Chief Commissioner's testimony; consequently, the current recruitment of Commission staff was occurring in conformance with the principals of employment equity, but not under the coordinated program it hopes to enjoy in the future.

## Accessibility

We believe that it is best to recount the Commission's commitment to accessibility in the words Ms. Frazee herself used:

We (the Commission) are a means to the end of social justice and equality. As such, our role, perhaps our primary role, is to facilitate access to us for those who need us. Our role is to emphasize outreach, to minimize and perhaps even humanize bureaucracy, to state in plain language and through accessible media and to actively champion causes for the powerless and the inarticulate.

## The Competitions Reviewed by the Amin-Gordon Report

Ms. Frazee acknowledged to the Committee that the Commission did not reopen any of the competitions that were scrutinized by the Amin-Gordon Report. She expressed the view that nothing would be served by doing so. The public is aware not only of the Commission's past failures but also of its present attempts to guard against such failures. She concluded these remarks by saying:

[T]hat any further revisiting of the past is and would be severely disruptive to the Commission, which is rebuilding, which is moving forward and which is, quite frankly, a delicate and overstressed institution. I guess my personal request and plea to this committee would be to give us a vote of confidence to get on with that agenda.

### **The Use of Section 33 of the Code**

Ms. Frazee reported to the Committee that although she was sensitive to the need for the use of s. 33 of the Code (which permits the Commission to dismiss a complaint on the grounds that the subject matter is "trivial", "frivolous", "vexatious" or made in "bad faith") at the intake stage, but it is often very difficult at that point to determine whether the complaint falls into one of those categories. She noted that a decision to dismiss a complaint under s. 33 may be reconsidered by a different division of the Compliance unit at the request of the complainant.

### **The Reporting Relationship of the Executive Director**

Ms. Frazee outlined the duties and responsibilities of the Executive Director. Principally, the person in that position manages the day-to-day operations of the Commission, taking leadership and direction from the Chief Commissioner and the Commission. The Executive Director reports to the full commission each month. Further, specific duties are delegated to the Executive Director from the Deputy Minister. The former exercises these functions in association with the Deputy Minister and the Chief Commissioner. Ms. Frazee acknowledged that the circumstances at the time when the Executive Director reported to the Deputy Minister was fraught with problems, including a blurring of the functions of the Chief Commissioner and the Executive Director. The Memorandum of Understanding between the Commission and the Ministry found at Appendix "E" to this Report is meant to prevent this from occurring again.



#### **IV. The Standing Committee on Government Agencies' Recommended Changes to the Ontario Human Rights Commission and the Ontario Human Rights Code**

Ontario is a province rich with a diversity of people, traditions and cultures, and the Ontario Human Rights Commission has played no small part in nurturing the equality and harmony we enjoy today. Since its inception in 1962, the Commission has been the vanguard of human rights in Canada, a model for all those who seek to, as the preamble to the Code states, "recognize the dignity and worth of every person and to provide for equal rights and opportunities without discrimination". The Commission must be permitted and encouraged to continue to protect the rights of the people of Ontario, and given every support in this endeavour. The Commission has undertaken many enterprises designed to address many of the concerns earlier discussed; notable among these are those which seek to boost the morale of its staff, including opening the lines of communication between management and staff and improving the quarters of the Commission. In general the Committee supports and encourages these initiatives;

specifically, the Committee makes the following recommendations to the Legislative Assembly.

## **RECOMMENDATIONS**

### **Maximum Penalty**

Testimony before the Committee indicated that the penalties available under the Code were insufficient to have any deterrent effect. This Committee agrees with this and suggests that the maximum penalty that may be imposed under s. 43(1) of the Code be raised from \$25,000.00 to \$1,000,000.00.

The Committee therefore recommends:

1. The penalties for violating the Code should be increased.

### **Time Limits on Prosecution of Complaints**

The large majority of witnesses focussed on the issue of the backlog of complaints handled by the Commission. Certain witnesses went so far as to suggest that potential complainants and supporting organizations involved in offering assistance to complainants

are reluctant to advance complaints in the face of historic incidents of long delay. They noted that often the respondents have greater resources than the complainants and are better able to endure the lengthy interval between initially making the complaint and its ultimate resolution. The status quo is not acceptable and continued effort must be made to improve this situation.

This effort may take several forms. One approach is to impose precise time limits on the processing and prosecution of complaints. The Commission, the complainant and the respondent would all be required to complete a given step by a certain time, thereby ensuring that there are no unexplained or unnecessary delays in the process. Default proceedings may be available in the face of failure to comply with specified time constraints. A closer analysis of what time limits would be appropriate to impose upon the stages of the process will be necessary.

The Committee therefore recommends:

2. In order to reduce the backlog of cases at the Commission, precise time limits for all parties should be imposed upon the complaint process with default proceedings available if these limits are not met.



## Reporting to the Legislative Assembly

Some concern was expressed that the Commission obtain greater independence from the government. At the same time the view was expressed that it was desirable to enhance the visibility of the Commission and the visibility of its accountability.

In this respect the Committee recommends that the Commission report on an annual basis to a Committee of the Legislature. This reporting function would be simply superimposed upon the existing reporting relationship existing between the Commission and the Minister of Citizenship. The nature of these reviews, by and large, should be analytical, including a statistical review of the Commission's operations over the past year.

The Committee therefore recommends:

3. The Commission should report on an annual basis to a Committee of the Legislative Assembly in addition to its current reporting relationship with the Minister of Citizenship.

## Systemic Discrimination

A great deal of testimony before the Committee recommended that the Commission focus its energies on eradicating systemic discrimination. The Committee

concur with this recommendation; however the Commission's obligation to protect the rights of individual victims of discrimination should not be permitted to suffer.

The Committee therefore recommends:

4. **The Commission's commitment to the resolution of systemic discrimination must be reaffirmed and put into action.**

### **Support for Complainants**

It was noted by a number of witnesses that often the victims of discrimination are also the ones least familiar with their legal rights in that regard. It is necessary for the intake officers to be sensitive to the needs of the complainants in this regard and to be able to counsel them appropriately. The Chief Commissioner acknowledged this in her testimony, and told the Committee that such concerns were being considered in the recruitment of new intake officers.

The Committee supports this approach of the Commission and recommends that it do all that is proper in order to ensure that complainants are given the necessary support.

The Committee therefore recommends:

5. **More support should be given to complainants at the intake stage.**

## **Recruitment Practices of the Commission**

Many depositions before the Committee expressed the view that the Ontario Human Rights Commission apply the most progressive standards possible in its hiring policy. The Commission through Ms. Frazee supported this position and have drafted an employment equity plan under which they intend to begin recruiting in the near future. It is the Committee's recommendation that they do so at the earliest opportunity, and that in general the Commission always aspire to the highest standards of recruitment.

The Committee therefore recommends:

6. The Employment Equity plan drafted by the Commission should be implemented and the highest standards of recruitment should always be employed by the Commission.

## **Public Education, Communications and Consultation**

We have seen that the Commission is reaching out to certain groups within the community to take advantage of their input when it is in the process of formulating a policy which would affect those groups. The Committee commends this consultative process. However, the Committee heard testimony which suggested that not everyone was sufficiently aware of the Commission's presence, indicating that further community education was necessary. The Commission is not only empowered to educate the public,



but also is required to do so under the provisions of the *Code*.<sup>8</sup> It is the Committee's recommendation that the Commission devote further energy to public education as part of a comprehensive policy to eliminate individual discrimination and to eradicate systemic discrimination.

---

<sup>8</sup> This power and obligation arises from one or more of the following provisions of the *Code*:

28. It is the function of the Commission,

- (a) to forward the policy that the dignity and worth of every person be recognized and that equal rights and opportunities be provided without discrimination that is contrary to law;
- (b) to promote an understanding and acceptance of and compliance with this Act;
- . . .
- (d) to develop and conduct programs of public information and education and undertake, direct and encourage research designed to eliminate discriminatory practices that infringe rights under this Act;
- . . .
- (f) to inquire into incidents of and conditions leading or tending to lead to tension or conflicts based upon identification by a prohibited ground of discrimination and take appropriate action to eliminate the source of tension or conflict;
- (g) to initiate investigations into problems based upon identification by a prohibited ground of discrimination that may arise in a community, and encourage and co-ordinate plans, programs and activities to reduce or prevent such problems;
- (h) to promote, assist and encourage public, municipal or private agencies, organizations, groups or persons to engage in programs to alleviate tensions and conflicts based upon identification by a prohibited ground of discrimination; ...

The Coopers & Lybrand Report recommended that a public education unit be established "to initiate and develop educational programs and materials in support of [the Commission's] mandate to prevent discrimination". The Commission created its Communications and Education Unit in response to this recommendation, amongst others. In its 1988-89 Annual Report, the Commission outlined a number of strategies that it is developing in order to "broaden the scope and to extend the reach of its educational functions," including the development of educational training models and materials for internal and external use. Such programs are essential to the Commission's goal of accessibility, the Committee believes.

An Outreach program which would generally make all people aware of their rights and obligations under the Code and which would facilitate access to the Commission by ordinary people is recommended. In the course of doing so, the Commission may wish to more widely publicize decisions of the Boards of Inquiry and the courts. We recommend workshops sponsored by the Commission to sensitize people to their rights and obligations under the *Code*. Such workshops ought to be conducted in schools, in workplaces and in the community at large.

The Committee therefore recommends:

7. The Commission should enhance its communications, liaisons and consultations with the public, its clients and their constituency groups.

## Publication of Procedural Manual

The Chief Commissioner testified to the Committee that the Commission intends to complete a comprehensive procedural manual which will act both as a training tool and as reference material. It seeks to strike a balance between procedural efficiency and fairness and equity in the handling of disputes.

It is desirable that all parties to the proceedings conform to this procedure. In order to ensure that the processing of complaints by the Commission is beyond reproach, to ensure that no party suffer any prejudice from not being aware of the procedure and to ensure that the operations of the Commission remain open and beyond reproach, such relevant material within this manual should be made available to the public.

The Committee therefore recommends:

8. The Commission should complete the comprehensive procedural manual referred to in the Chief Commissioner's testimony and make this manual available to the public.

## Efforts to Decrease the Case Backlog

Again focussing on a concern to decrease the Commission's case backlog, testimony before the Committee recommended that a case management system be



implemented. The testimony of the Chief Commissioner indicates that the Commission is attempting to do so through the recruitment of an individual who will be responsible for undertaking a comprehensive case management review of the Commission in order to ensure that all issues pertinent to resolving the backlog including procedure, operations, jurisdiction, technology, etc., come to the attention of the Commission. Further, the Commission has undertaken to employ seven regional case co-ordinators who will be responsible for ensuring that cases proceed expeditiously and with equal treatment through the Commission. An automated case monitoring system is also being developed in order to identify bottlenecks in the case handling process.

The Committee supports these endeavours and any others which ensure the more efficient processing of complaints.

The Committee therefore recommends:

9. The current endeavours to decrease the case backlog of the Commission should continue.

## **V. List of Recommendations**

1. The penalties for violating the Code should be increased.
2. In order to reduce the backlog of cases at the Commission, precise time limits for all parties should be imposed upon the complaint process with default proceedings available if these limits are not met.
3. The Commission should report on an annual basis to a Committee of the Legislative Assembly in addition to its current reporting relationship with the Minister of Citizenship.
4. The Commission's commitment to the resolution of systemic discrimination must be reaffirmed and put into action.
5. More support should be given to complainants at the intake stage.

6. The Employment Equity plan drafted by the Commission should be implemented and the highest standards of recruitment should always be employed by the Commission.
7. The Commission should enhance its communications, liaisons and consultations with the public, its clients and their constituency groups.
8. The Commission should complete the comprehensive procedural manual referred to in the Chief Commissioner's testimony and make this manual available to the public.
9. The current endeavours to decrease the case backlog of the Commission should continue.



Appendix "A"

(1) *Oral Submissions before the Committee*

The following organizations and individuals made oral submissions before the Committee:

Monday, October 2, 1989

Applin, Michael, co-author of *The Ontario Human Rights Commission: Report on the Operational Review*; The Coopers & Lybrand Consulting Group.

Tuesday, October 3, 1989

Amin, Karim, co-author of the *Report of a Review of Recent Staffing Practices for Senior Positions within the Ontario Human Rights Commission*; Director, Audit Branch, Ministry of Health.

Gordon, Roger M., co-author of the *Report of a Review of Recent Staffing Practices for Senior Positions within the Ontario Human Rights Commission*; Acting Assistant Deputy Minister, Administration.

Bhaduria, Jag, Executive Director of the Canadian Council for Racial Harmony.

Syed, Hasanat Ahmad, Editor and Publisher of *New Canada*.

Radford, Benjamin, Co-ordinator of the Urban Alliance on Race Relations.

Head, Wilson, President of the Federation of Race Relation Organizations of Ontario.

Ryan, Major Patricia, Individual.

Persaud, John, Individual.

**Wednesday, October 4, 1989**

Hernandez, Carmencita R., Chairperson of the Ontario Coalition of Visible Minority Women.

LeBlanc, Phillipe, Individual.

Lusher, Sylvia, Founder, and Silver, Abraham, Financial Secretary of Heritage of Children of Canada.

Cordice, John, Co-ordinator of the Durham Ethnic Parent Committee; Chairman of the Education and Research Committee, Ontario Black Coalition for Employment Equity.

Upshaw, Fred, Vice-President, Treasurer of the Ontario Public Service Employees' Union.

Signoretti, Ken, Executive Vice-President, Veecock, June, Director, Human Rights, McClellan, Ross, Political Education and Legislative Director, and O'Connor, Terry, Executive Board Member of the Ontario Federation of Labour.

Szoboszloi, Zoltan, Individual.

Fromm, Paul, Director of the Canadian Association for Free Expression.

**Thursday, October 5, 1989**

Alam, Mubarka, General Secretary of the National Federation of Pakistani Canadians.

Satok, David, Chairman, and Farber, Bernie M., Director of Research of the Joint Community Relations Committee, Canadian Jewish Congress, Ontario Region.

Dharmalingam, A., President, and Nambiar, Bala, Vice-President of the Organization of South Asian Canadians.

Casas, Lidia, Community Legal Worker at West Scarborough Community Legal Services, Abramowicz, Lenny, Lawyer at Neighbourhood Legal Services, and Bateman, Elizabeth, Community Legal Worker, Bloor Information and Legal Services of the Inter-Clinic Work Group on Human Rights.

Richardson, Robert, Executive Member, and Galabuzi, Grace-Edward, Co-ordinator of the Alliance for Employment Equity.

Young, Ramona of the Committee for Racial Harmony in Schools.

Bobb, Yvonne, President, and Wharton, Sinclair, Secretary of the Ontario Coalition of Black Trade Unionists.

Permaul, Grace, Individual.

Leeson, Elizabeth A., Individual.

Johnson, Ken, Individual.



**Friday, October 6, 1989**

Ubale, Dr. Bhausheb, Individual.

Wigle, John M., Individual.

Batliwalla, Dr. Bapai, Individual.

Williams, Roy, President of the Council of Jamaicans and Supportive Organizations.

**Wednesday, November 1, 1989**

Frazee, Catherine, Chief Commissioner of the Ontario Human Rights Commission.

**Wednesday, November 8, 1989**

Baker, David of the Advocacy Resource Centre for the Handicapped.

Singh Bal, Manohar, Secretary, and Singh, Jasbir of the Ontario Council of Sikhs.

Porter, Bruce, Co-ordinator of the Centre for Equality Rights in Accommodation.

(2) *Written Submissions and Other Material Filed with the Committee*

The following is a list of the Exhibits filed with the Committee during this review of the Commission:

Exhibit No. 2/02/001	HAKIM ABASSI - Letter dated 19 September 1989 with attachment.
Exhibit No. 2/02/002	A.K. RAY, D.Sc. - Letter dated 20 September 1989 with attachment.
Exhibit No. 2/02/003	CANADIAN COUNCIL FOR RACIAL HARMONY - Submission dated 3 October 1989 with attached brief dated April 1989.
Exhibit No. 2/02/004	NEW CANADA - Letter dated 3 October 1989.
Exhibit No. 2/02/005	URBAN ALLIANCE ON RACE RELATIONS - Submission dated October 1989.
Exhibit No. 2/02/006	FEDERATION OF RACE RELATION ORGANIZATIONS OF ONTARIO - Submission dated 3 October 1989.
Exhibit No. 2/02/007	Mrs. Major PATRICIA RYAN - Submission dated 3 October 1989.
Exhibit No. 2/02/008	JOHN PERSAUD - Submission.
Exhibit No. 2/02/009	HERITAGE OF CHILDREN OF CANADA - Submission.

Exhibit No. 2/02/010	ONTARIO COALITION OF VISIBLE MINORITY WOMEN - Submission dated 4 October 1989.
Exhibit No. 2/02/011	DURHAM ETHNIC PARENTS COMMITTEE - Submission dated 4 October 1989.
Exhibit No. 2/02/012	ONTARIO PUBLIC SERVICE EMPLOYEES UNION - Submission dated October 1989.
Exhibit No. 2/02/013	ONTARIO FEDERATION OF LABOUR - Submission dated 4 October 1989.
Exhibit No. 2/02/014	CANADIAN ASSOCIATION FOR FREE EXPRESSION - Submission dated 4 October 1989.
Exhibit No. 2/02/015	ZOLTAN SZOBOSZLOI - Submission.
Exhibit No. 2/02/016	GEORGE GIBBONS - Submission dated 2 October 1989.
Exhibit No. 2/02/017	ARUN K. GUPTA - Letter dated 2 October 1989.
Exhibit No. 2/02/018	MANUEL LINDEN - Letter dated 2 October 1989 with attachments.
Exhibit No. 2/02/019	NATIONAL FEDERATION OF PAKISTANI CANADIANS - Submission dated 5 October 1989.
Exhibit No. 2/02/020	CANADIAN JEWISH CONGRESS - Submission dated 4 October 1989.
Exhibit No. 2/02/021	ORGANIZATION OF SOUTH ASIAN CANADIANS - Submission dated 5 October 1989.

Exhibit No. 2/02/022	WEST SCARBOROUGH LEGAL COMMUNITY SERVICES - Submission dated October 1989.
Exhibit No. 2/02/023	ALLIANCE FOR EMPLOYMENT EQUITY - Submission dated 5 October 1989.
Exhibit No. 2/02/024	ONTARIO COALITION OF BLACK TRADE UNIONISTS - Submission dated 5 October 1989.
Exhibit No. 2/02/025	ELIZABETH LEESON - Submission dated 5 October 1989.
Exhibit No. 2/02/026	BHAUSAHEB UBALE - Submission dated 6 October 1989.
Exhibit No. 2/02/027	JOHN WIGLE - Submission dated 6 October 1989.
Exhibit No. 2/02/028	RICHARD BANIGAN - Submission dated 3 October 1989.
Exhibit No. 2/02/029	B. BATLIWALLA - Submission dated 3 October 1989.
Exhibit No. 2/02/030	COUNCIL OF JAMAICANS - Submission.
Exhibit No. 2/02/031	ONTARIO COUNCIL OF SIKHS - Submission dated 8 November 1989.
Exhibit No. 2/02/032	CENTRE FOR EQUALITY RIGHTS IN ACCOMMODATION - Submission dated 8 November 1989.
Exhibit No. 2/02/033	MARGARET MARLAND, M.P.P. - Letter dated 10 May 1989 to Mike Gage, Executive Director, OHRC from Anne Molloy, Director, Legal Services, OHRC.



## Appendix "B"

### *THE TERMS OF REFERENCE OF THE COOPERS & LYBRAND CONSULTING GROUP* May, 1987.

#### Reason for an Operational Review

The commitments contained in the Throne Speech to dedicate additional resources and to strengthen the mandate of the Commission make timely a review of the Commission's priorities, practices, and utilization of existing resources.

#### Purpose of the Review

The purpose of this operational review is to assist the Human Rights Commission and the Ministry of Labour to determine whether the human and financial resource utilization, administrative policies, procedures, and the structure of the Commission can be improved and streamlined to be more efficient, as well as more effective. The review will also assist in determining how the Commission, over both the short and long term, can enhance its ability to respond to the changing needs of its client communities.

#### Terms of Reference

In conducting the review, the consultant should emphasize but not be limited to the following:

- review the priorities and procedures of the Commission with regard to its existing role and mandate.
- "revisit and update" the 1985 study conducted by Coopers & Lybrand with regard to the organizational and operational effectiveness of the Commission, keeping in mind the pending changes which will result from the creation of a Race Relations Directorate and the anticipated development of a "systemic unit".
- review the organizational "culture" and its impact on Commission efficiency and effectiveness.
- review the management processes within the Commission.
- review the case processing method, with a view to improving case management and expediting the process.
- review the management of human resources in terms of staff utilization, support, training, and development.

- review the internal information systems of the Commission as well as the ability of the Commission to communicate with "client" communities.
- review the ability of the Commission to collect and process information to assist in determining trends, problem areas, etc.
- review the mechanisms the Commission has in place to respond, on an ongoing basis, to the changing needs and priorities of the community it serves, both from a policy as well as an operational perspective.

### Scope

Information gathering will be primarily from sources within the Ministry of Labour and the Commission. Consultation will also take place with Peter Robertson, Consultant, and information will also be exchanged with him as appropriate. In addition, the consultant will meet with representatives of O.P.S.E.U. to hear their views.

### Deliverables

A draft report will be prepared and delivered to the Deputy Minister of Labour as well as to Peter Robertson by July 15, 1987.

The draft report will include but not be limited to"

- findings and conclusions
- recommendations:
  - changes to existing priorities, structures, and practices
  - human resource needs, allocation/deployment
  - future directions

Following consultation, and revision of the draft report, a final report will be prepared and presented to the Deputy Minister by July 30, 1987.

Appendix "C"

*TERMS OF REFERENCE*

*REVIEW OF RECENT STAFFING PRACTICES OF SENIOR  
POSITIONS WITHIN THE ONTARIO HUMAN RIGHTS COMMISSION*

*(THE AMIN-GORDON REPORT)*

The Ontario Human Rights Commission was reorganized in 1988. As a result of this a number of new senior management positions were created. These positions were filled and none of the successful candidates was a member of a visible minority group. Complaints have been received in the Ministry of Citizenship and elsewhere by individuals and interested groups on the matter of non-hiring of visible minorities. In light of this and other allegations, the Minister has asked the Deputy Minister to review the Commission's staffing practices which followed the reorganization.

*Purpose*

To assist the Deputy Minister of Citizenship in his decision-making surrounding these issues by providing him with independent and objective information. Further, to gather the relevant facts on these issues.

*Scope*

- A) Review the appropriateness of recruitment and selection methods and procedures followed with respect to the recruitment of all senior management positions within the Commission and the extent to which employment equity consideration played a role in these processes.
- B) Review all senior terminations which followed the re-organization at the Commission and examine the circumstances surrounding them.
- C) Examine the records and communications of the Commission on these issues.
- D) Review and assess all allegations regarding these issues raised by present and former employees of past applicants for senior positions with the Commission.
- E) Review any other issues related to the management of Human Resources within the Commission that are deemed to be germane to the principal enquiries as outlined in A & B.
- F) Review the use of new funds allocated to the Commission in 1988/89 and the proposed use of new funds allocated for 1989/90.



*Conduct of Review*

Review team shall have unlimited and timely access to any record, evidence and personnel it deems appropriate.

*Reporting*

The review team shall report to the Deputy Minister of Citizenship on or before May 30, 1989.

*Composition of Team*

Karim Amin - Director, Audit, Health

Roger Gordon - Director, Human Resources, Natural Resources

*May 15, 1989*

**Appendix "D"**

**Employment Equity Policy:  
Recruitment and Selection**

**September, 1989**

## 1. Introduction

The Ontario Human Rights Commission is committed to managing consistent with the principles reflected in the *Human Rights Code*. Our standard of operation is to be effective, efficient and equitable in our internal, as well as, our external activities. To this end, we will be involved on a continuing basis in looking at ways to improve all aspects of our organization.

We are committed to having a workforce which is representative of the people of Ontario. Our recruitment and selection policies and practices will be designed and carried out to achieve this result wherever possible. Our vision is to be a leader in human resource management and development and in achieving a representative workforce across all jobs and levels.

We are committed to all facets of employment equity programming with the specific objective of enhancing opportunities for all current and potential staff. In this regard we are prepared to undertake supportive, remedial and proactive initiatives which will enhance opportunities and assist in achieving the Commission's goals.

The operating objectives which follow reflect the Commission's human resources management philosophy and specifically define how the Commission management will meet its commitments and be accountable in the areas of recruitment and selection.

Senior management is accountable for employment equity progress and results. Management is responsible for the day-to-day implementation of the employment equity policy including communicating the policy to all employees and applicants, as well as ensuring that it is observed.

## **2. Key Definitions**

### **Representative Workforce**

A representative workforce will be based on regional availability data which will be adjusted to take into account current under-representation. Availability will be reviewed annually. The Commission's focus will be on racial minorities, native/aboriginal peoples, persons with disabilities, francophones, and women.

### **Qualifications**

Applicants will be judged on a broad range of qualifications. The Commission is committed to recruiting and selecting qualified staff representative of a diversity of Ontario's population. Accordingly, designated group status will be a factor in the selection process where employment equity goals dictate.



## **3. Recruitment**

### **3.1 Objective**

The Commission's recruitment objective is to ensure a representative workforce. Diversity will be achieved through the removal of barriers and the use of special initiatives to identify and attract qualified designated group members for all types and levels of jobs in the organization. Regional needs and program unit needs will be recognized. Success will be defined through the achievement of numerical goals and the removal of barriers.

### **3.2 Implementation Strategies**

To achieve the above objective the Commission is committed to -

- **Internal development and promotion**

The Commission is committed to the enhancement of opportunities for, and development of, all staff. This means investment in the skills of current staff and the provision of a variety of opportunities to provide growth and development.

- **A workforce analysis**

The Commission will undertake a workforce analysis to identify representation across job groups and levels of each of the designated groups. This will identify areas of under-representation and concentration.

- **The establishment of goals and timetables**

The information gathered in the workforce analysis will be combined with adjusted external availability data to provide the basis for the setting of goals and timetables. This will occur on a regional basis, across job groups and levels.

### 3. Recruitment (cont'd)

#### 3.2 Implementation Strategies (cont'd)

- The elimination of any barriers in the recruitment process

The Commission will examine on an on-going basis the effectiveness and impact of its recruitment procedures. Any procedures which are found to have adverse impact on groups covered under the *Code* will be reviewed. Those not reasonable and *bona fide* will be removed. For those procedures deemed reasonable and bona fide, accommodation short of undue hardship will be provided.

- Area of Search

The Commission will undertake to ensure that its area of search criteria and outreach strategies maximize the recruitment of qualified representatives of the designated groups. In special cases, individual positions may be targeted for designated groups.

- Broad advertising and proactive recruitment approaches

The Commission will use a variety of approaches in reaching potential candidates including ethnic press, radio and community groups and networks.

- Development of bias-free job descriptions and qualifications

Job descriptions and qualifications will be reviewed on an on-going basis to ensure that qualifications do not act as barriers to designated groups and that duties and responsibilities are modified where necessary to accommodate designated group members. Physical demands analysis will be completed prior to filling any position.

### **3. Recruitment (cont'd)**

#### **3.2 Implementation Strategies (cont'd)**

- **The establishment of special measures**

The Commission will seek to adopt or extend a number of special measures to attract members of designated groups. These measures may include, but not be limited to, job sharing, flex time, permanent part-time, training positions, and outreach programs. The numbers and specific positions involved will be determined based on the workforce analysis and needs of candidates. The Commission will adhere to its own guidelines on accommodation. The Commission will examine the feasibility of various types of day care.

- **Communication**

The Commission's position on employment equity and its human resource principles will be communicated to all staff and to the public at large.

## **4. Selection**

### **4.1 Objective:**

The Commission's objective with respect to the selection process is to ensure fairness and objectivity and to include designated group status as one of the selection criteria to enhance representation.

### **4.2 Implementation Strategies**

To achieve this objective the Commission is committed to -

- **Removing Barriers**

The selection process will be monitored to ensure that selection criteria and interview format and questions do not act as barriers to members of designated groups. Adverse impact will be assessed at each stage of the process.

- **Developing proactive approaches**

Selection criteria will include designated group status and will specifically reflect current representation. Selection methodology will focus on an appropriate combination of skills, abilities, knowledge, and experience requirements. Interview approaches will be responsive to the candidate's needs.

- **Training and staff in equity management**

Staff will receive regular training in how the Commission will implement equitable human resource practices.



## **5. Conclusion**

The Commission will undertake a workforce analysis and the establishment of goals and timetables. This information will be regularly updated on the basis of intake and exit data and changes in availability. The previous year's performance will determine the extent of proactive initiatives required. The objective is that the Ontario Human Rights Commission have a representative workforce and be a leader in effective, efficient, and equitable human resources policies and practices.

## Appendix "E"

### MEMORANDUM OF UNDERSTANDING

MEMORANDUM OF UNDERSTANDING BETWEEN THE MINISTER OF CITIZENSHIP, ALSO DESIGNATED AS THE MINISTER RESPONSIBLE FOR RACE RELATIONS, MULTICULTURALISM AND THE ONTARIO HUMAN RIGHTS COMMISSION (hereinafter referred to as the "MINISTER") and THE CHAIRMAN\* (hereinafter referred to as the "CHIEF COMMISSIONER") ON BEHALF OF THE ONTARIO HUMAN RIGHTS COMMISSION.\*\*

#### I. PREAMBLE

The Minister and the Chief Commissioner are committed to a strong and independent Human Rights Commission capable of efficiently and effectively fulfilling its mandate. To that end the Minister and the Chief Commissioner share the goal of establishing a relationship which ensures the responsible administration of the Commission and which reflects and reinforces the Commission's independence to fulfil its mandate as laid out in the *Human Rights Code, 1981*.

#### II. INTRODUCTION AND BACKGROUND

1. This Memorandum of Understanding clarifies the objectives and sets out the relationship between the Minister and the Ontario Human Rights Commission (hereinafter referred to as the "Commission"). It sets out the roles of the Minister and the Chief Commissioner and the responsibilities of the Ministry on behalf of the Minister, and the responsibilities of the Commission. It constitutes a formal description of and agreement on the administrative, operating and accountability relationships between the Chief Commissioner and the Minister.
2. This agreement does not supercede the provisions of the *Human Rights Code, 1981*; nor does it limit the Commission's independence to implement its mandate as laid out in that legislation.
3. This Memorandum of Understanding shall come into force when approved by Management Board of Cabinet. Insofar as the Ministry of Culture and Communications provides finance and administrative services to the Ministry of

---

\* "Chief Commissioner" means Chairman, as stated in the *Human Rights Code, 1981*, s. 26(3).

\*\* The "Commission" means the persons appointed as the Commissioners of the Ontario Human Rights Commission. "Agency" means the public service staff of the Ontario Human Rights Commission.

Citizenship, including its agencies, the Minister shall ensure that such arrangements referred to in this document are carried out as agreed by the Commission and the Ministry of Culture and Communications.

4. If the parties consider it desirable to amend this agreement they may do so by means of a written agreement, which is supplemental and forms part hereof after its approval by Management Board of Cabinet.
5. This Memorandum and any amendments thereto shall be reviewed upon the appointment of either a new Minister or a new Chief Commissioner, and a new Memorandum shall be executed by both parties. This Memorandum continues in effect until a new Memorandum of Understanding is executed and approved by Management Board of Cabinet.

### III. PURPOSE AND OBJECTIVES OF THE COMMISSION

The role and authority of the Commission are established by the *Human Rights Code, 1981*, which governs the interpretation of this agreement. The Commission operates within the scope of that legislation.

The Commission is responsible for promoting and enforcing the provisions of the *Human Rights Code, 1981*, in accordance with the functions set out in section 28, *inter alia*, of the *Code*.

### IV. ROLES AND RESPONSIBILITIES

1. The Minister is responsible for:
  - (a) reporting to the Legislative Assembly and its Committees on the activities, performance and expenditures of the Agency;
  - (b) the preparation and carriage of legislative and regulatory provisions to the *Code*, after consultation with the Commission;
  - (c) encouraging compliance with the *Code* in the development of Government policy;
  - (d) informing the Chief Commissioner of Ministry and Government financial and administrative policies, procedures and directions which could influence the operations of the Agency;
  - (e) advising the Chief Commissioner and facilitating consultation with the Agency, as appropriate, where policy and program issues arise within the Ontario Government which are relevant to the Commission's responsibilities or which may impinge on its jurisdiction;



- (f) recommending individuals for appointment to the Commission;
- (g) receiving, reviewing and approving the annual budget request and plans of the Agency, for submission to Management Board of Cabinet;
- (h) facilitating the communication of Commission guidelines to Government ministries.

2. The Chief Commissioner, on behalf of the Commission, is responsible for:

- (a) guiding the Commission in the carrying out of its functions as set out in the *Code*;
- (b) presiding at meetings of the Commissioners where the Commission makes decisions regarding the disposition of cases and the establishment of Commission policy; in the event of the Chief Commissioner's absence, the Vice Chairman shall preside;
- (c) ensuring, through the Executive Director, that the Agency is operated in an efficient and effective manner;
- (d) ensuring, through the Executive Director, that the Agency staff are knowledgeable about and adhere to the relevant Ministry and Government financial and administrative policies and procedures;
- (e) informing the Minister in a timely manner of issues or events that concern or can reasonably be expected to concern him in the exercise of his responsibilities;
- (f) providing the Minister with such information concerning the Agency's operations as the Minister may require for reports to the Legislative Assembly and its Committees and for the development and review of Government policy, program and administration;
- (g) forwarding the prepared budget to the Minister for his consideration in the calendar year preceding the fiscal year in question, in accordance with Ministry timeframes and requirements;
- (h) offering the Commission's advice to the Minister on the skills, characteristics and qualifications that it believes candidates for appointment to the Commission should possess;
- (i) ensuring that, in the course of consultation with the Government, information that is subject to Government rules of confidentiality will be treated as such;



- (j) at the request of the Minister, attending or making presentations before Cabinet, the Legislative Assembly or Committees of either on matters affecting the Agency.

3. The Deputy Minister is responsible for:

- (a) in accordance with the addendum, providing the Agency with technical advice and common office services from the Ministry of Culture and Communications or other agencies of the Ontario Government;
- (b) reviewing, on behalf of the Minister, the proposed plans and performance of the Agency, and providing advice to the Minister.

4. The Executive Director is responsible for:

- (a) the day-to-day operation of the Agency, and is accountable to the Chief Commissioner for this responsibility; in addition, the Executive Director is accountable to the Deputy Minister for the overall management of financial and personnel matters pursuant to delegated authority. The nature of the Deputy Minister's delegation shall be agreed upon by the Deputy Minister, Chief Commissioner and Executive Director;
- (b) preparing short- and long-range corporate plans, and capital and operating budgets for review and approval by the Chief Commissioner and, subsequently, the Minister;
- (c) establishing appropriate systems for the management and administration of the Agency, monitoring performance and taking action if required;
- (d) informing the Agency staff of relevant Ministry and Government financial and administrative policies and procedures;
- (e) maintaining effective communication with the Deputy Minister and/or senior staff of the Ministry for the purposes of identifying issues, addressing financial and administrative matters and monitoring results against annual plans.

## V. FINANCIAL ARRANGEMENTS

- 1. The Agency shall prepare plans and an annual budget to cover its financial arrangements for each fiscal year in accordance with Ministry requirements. The Ministry shall, at the request of the Agency, provide the Agency with technical advice in the preparation of plans, operational targets and an annual budget.

2. The Agency shall prepare budget information in the format established by the Ministry for submission by the Chief Commissioner to the Minister.
3. The Agency shall act within its approved budget; variations in expenditures beyond the approved levels and/or changes to the budget shall not be made without prior approval of the Minister or his delegate in accordance with Government policy.
4. The Chief Commissioner shall provide the Minister annually with a three-year plan that highlights priority issues and objectives in conjunction with its proposed budget and shall report periodically on the achievement of results; any proposed changes to the plan shall be communicated to the Minister.
5. The Minister shall inform the Chief Commissioner in writing of the Agency's approved annual budget and any subsequent changes as soon as possible after their approval.
6. The Agency shall abide by the financial policies expressed in the Management Board of Cabinet Directives and the Manual of the Office of the Treasury for all related activities, except as otherwise provided in this Memorandum.

## **VI. AUDIT ARRANGEMENTS**

1. At the request of either party, the Agency shall be subject to comprehensive audits, as scheduled through mutual agreement of the Minister and the Chief Commissioner.
2. The Agency shall be subject to audits by the Provincial Auditor.
3. The Chief Commissioner shall provide the Minister with a prior copy of all correspondence to the Provincial Auditor in response to the findings, conclusions and recommendations of the Provincial Auditor.
4. The Chief Commissioner shall advise the Minister, at the Minister's request, on the status of any outstanding audit recommendations.

## **VII. ADMINISTRATION**

1. The Agency is subject to all administrative policies in the Management Board of Cabinet Directives and Guidelines and the Ontario Manual of Administration Volume II and Volume II Supplement, except as specifically provided in this Memorandum. The Agency shall adhere to the Ministry's Manual of Administrative Policies and Procedures and Ministry directives, except as provided in this Memorandum. Particular program delivery requirements that differ from those of the Ministry and require the application of different administrative policies and



procedures are subject to mutual agreement between the Ministry and the Agency, and to Management Board of Cabinet Directives and requirements.

2. Unless otherwise agreed, the Ministry, through the Finance and Administration Division of the Ministry of Culture and Communications, shall provide the Agency with the services described in the Addendum.

## VIII. OPERATING RELATIONSHIPS

1. The Minister and Chief Commissioner shall meet quarterly or more frequently as deemed desirable, to discuss affairs of the Agency, including such matters as budget, objectives, plans, procedures, and overall policy agenda.
2. To facilitate information exchange and planning, senior staff of the Ministry and the Agency shall liaise on matters of common interest. Information from these meetings will be available to the Minister, Chief Commissioner and Deputy Minister.
3. The Ministry shall consult with the Agency about any Ministry educational activities which aim to ensure that other ministries are apprised of the scope and provisions of the *Code*.
4. The Ministry shall consult with the Agency regarding any plans for conveying information to the public regarding the *Code*.
5. The Ministry shall be provided with a copy of Commission policy statements or guidelines at the same time or before the Commission circulates them to Government and/or the public for comment.
6. The parties acknowledge that the establishment of the Race Relations Directorate within the Ministry has resulted in the RRD carrying out activities which overlap the enumerated functions of the Commissioner set out in the *Code*. The Commission, however, shall perform all of its functions as set out in Section 28, and will determine and order its priorities in line with its legislative mandate, especially as articulated in the Preamble to the *Code*.
7. It is recognized that the Agency and the Race Relations Directorate may both be involved with some issues and that the development of joint initiatives may be pursued to promote racial equality and to prevent or reduce racial tensions and conflict.
8. In light of the common interests of the Commission and the Race Relations Directorate, members of each organization shall meet not less than quarterly to review matters of common concern, and exchange information. The substance of

these discussions shall be reported to the Chief Commissioner and the Minister for consideration at their meetings as provided for in Part VIII(1.) of this Agreement.

"BOB WONG"

---

Minister of Citizenship

"01 - 25 - 1990"

---

Dated

"CATHERINE FRAZEE"

---

Chief Commissioner  
Ontario Human Rights Commission

"01 - 25 - 1990"

---

Dated



**ADDENDUM TO THE  
MEMORANDUM OF UNDERSTANDING BETWEEN  
THE MINISTER OF CITIZENSHIP AND  
THE CHIEF COMMISSIONER  
OF THE ONTARIO HUMAN RIGHTS COMMISSION**

Unless otherwise agreed by both parties, the Ministry of Culture and Communications will provide the following services to the Agency:

- accommodation services and telephone installation and maintenance;\*
- purchasing of goods and services;
- stationery and office supplies;\*
- fleet management;
- mail handling, both within and external to the Ontario Public Service;
- courier services;\*
- records and forms management;
- distribution centre services for corporate mailings;\*
- advice on office automation, telecommunications, computer systems and related technologies;\*
- liaison with central agencies (e.g. preparation of Management Board of Cabinet submissions);
- financial transactions, bookkeeping, accounting and budget control systems and procedures;
- co-ordinating processes such as allocation/estimates, MBR, base review, etc.;
- all centralized payroll and benefits input (IPPEBS) for classified and unclassified staff;
- reconciliation of classified and unclassified payroll;
- internal audit services;
- provision of French-language-services advice and analysis;

**N.B.** the costs of goods and services identified by an "\*" above, may be charged back to the Commission.

Unless otherwise agreed, the Agency shall assume responsibility for, and make its own arrangements with respect to the following:

- personnel services: classification services, staff relations, recruitment, training and development, employment equity, occupational health and safety, human resources planning, benefits counselling, organizational design and salary administration;
- acquisition of professional services, including creative and marketing services, and expert advice for the purpose of case disposition;
- communications and public relations, including media monitoring and desk-top publishing services;
- library, research and archival functions;
- file investigation for the purpose of the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1987*.

**VI. Dissenting Opinion of New Democratic Party Members of the Committee**

April 5, 1990

Standing Committee on Government Agencies'  
REVIEW OF THE ONTARIO HUMAN RIGHTS COMMISSION

Additional Comments Submitted By New Democratic Members  
of The Committee

New Democratic members of the committee regret that this report is not as comprehensive as it should have been. We attribute this failure to the fact that government members of the committee used their majority to block the calling of certain witnesses, in particular the former Chief Commissioner of the Ontario Human Rights Commission Mr. Raj Anand.

We believe this action to be a violation of the original promise by the government for a far reaching and comprehensive inquiry and of the resolution tabled by the Government House leader to establish this inquiry.

We regret that the Liberal members have prevented this committee from doing its assigned work.





Observations supplémentaires présentées par les membres néo-démocrates du Comité

Les membres néo-démocrates du Comité regrettent que le présent rapport ne soit pas aussi complet qu'il aurait dû l'être. Nous attribuons cet échec au fait que les membres du gouvernement siégeant au Comité ont utilisé leur majorité pour bloquer la convocation de certains témoins, en particulier celle de M. Raj Anand, l'ancien commissaire en chef de la Commission ontarienne des droits de la personne.

Nous estimons que cet acte constitue une violation de la promesse initiale du gouvernement d'une enquête approfondie et complète et de la résolution déposée par le leader parlementaire du gouvernement pour constituer cette enquête.

Nous regrettons que les membres du Parti libéral aient empêché notre comité de s'acquitter de la tâche qui lui était assignée.

# Comité permanent des organismes gouvernementaux EXAMEN DE LA COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

Le 5 avril 1990

VI. Opinion dissidente des membres du Nouveau Parti démocratique siégeant au

N.B. Les coûts des produits et services marqués d'un «\*» ci-dessus peuvent être imputés à la Commission.

Sous réserve d'une autre entente, l'organisme assume les responsabilités suivantes et conclut ses propres ententes à leur sujet :

- services du personnel : services de classification, relations avec le personnel, recrutement, formation et perfectionnement, équité d'emploi, santé et sécurité au travail, planification des ressources humaines, counselling en avantages sociaux, conception organisationnelle et administration des salaires;

- acquisition de services professionnels, notamment services de création et de commercialisation et avis d'experts en vue du règlement de cas;

- communications et relations publiques, notamment la surveillance des médias et les services d'édition;

- fonctions de bibliothèque, de recherche et d'archivage;

- enquête sur des dossiers aux fins de la Loi de 1987 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée.



**ADDENDA AU PROTOCOLE D'ENTENTE  
ENTRE LE MINISTÈRE DES AFFAIRES CIVIQUES  
ET LA COMMISSAIRE EN CHEF DE LA  
COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE**

Sous réserve d'une autre entente entre les deux parties, le ministère de la Culture et des Communications procurera les services suivants à l'organisme :

- services des locaux, installation et entretien du téléphone;
- achat de biens et services;
- papeterie et fournitures de bureau;
- gestion du parc;
- traitement du courrier, à l'intérieur et à l'extérieur de la fonction publique de l'Ontario;
- services de messagerie;
- gestion des documents et des formules;
- services de centre de distribution pour les envois de la Commission;
- conseils sur la bureautique, les télécommunications, les systèmes informatiques et technologies connexes;
- liaison avec les organismes centraux (p. ex. la rédaction des mémoires au Conseil de gestion du gouvernement);
- opérations financières, tenue des livres, comptabilité et systèmes et procédures de contrôle budgétaire;
- coordination de projets comme la répartition/le budget des dépenses, la gestion en fonction des résultats, l'examen de base, etc;
- l'entrée centralisée de la paie et des avantages sociaux pour le personnel classifié et le personnel non classifié;
- rapprochement de la paye classifiée et non classifiée;
- services de vérification interne;
- prestation de conseils et d'analyse pour les services en français.

promouvoir l'égalité raciale et de prévenir ou réduire les tensions raciales et conflits raciaux.

8.

En raison des intérêts communs de la Commission et de la Direction générale des relations raciales, les membres de chaque organisme se réunissent au moins une fois par trimestre pour examiner des questions d'intérêt commun et échanger de l'information. L'essentiel de ces entretiens sera porté à la connaissance de la commissaire en chef et du Ministre pour qu'il en soit question dans leurs réunions comme prévu à la partie VIII (1.) de la présente entente.

«BOB WONG»  
Ministre des Affaires civiles

«25-01-1990»  
Date

«CATHERINE FRAZEE»  
Commissaire en chef  
Commission ontarienne des droits  
de la personne

«25-01-1990»  
Date

1. Le Ministre et la commissaire se réunissent chaque trimestre, ou plus fréquemment si cela semble souhaitable, pour s'entretenir des affaires de l'organisme, notamment de questions comme le budget, les objectifs, les plans, les procédures et le programme de politique globale.
2. Pour faciliter l'échange d'information et la planification, le personnel supérieur du ministère et de l'organisme assurent la liaison sur des questions d'intérêt commun. Les renseignements provenant de ces réunions seront mis à la disposition du Ministre, de la commissaire en chef et du sous-ministre.
3. Le ministère consulte l'organisme sur toutes les activités éducatives du ministère visant à faire en sorte que d'autres ministères soient informés de la portée et des dispositions du Code.
4. Le ministère consulte l'organisme sur tous les programmes visant à communiquer au public de l'information concernant le Code.
5. Le ministère reçoit un exemplaire des énoncés de politique ou des directives de la Commission en même temps ou avant que la Commission les communique au gouvernement ou au public pour qu'ils formulent leurs observations.
6. Les parties reconnaissent que l'établissement d'une direction générale des relations raciales au sein du ministère a fait que cette direction générale exerce des activités qui chevauchent les fonctions de la commissaire énoncées dans le Code. La Commission s'acquitte toutefois de la totalité de ses fonctions énoncées à l'article 28 et détermine et ordonne ses priorités en fonction de son mandat d'origine législative, particulièrement formulé dans le préambule du Code.
7. Il est reconnu que l'organisme et la Direction générale des relations raciales peuvent tous deux s'occuper de certaines questions et qu'il est possible de mettre au point des initiatives conjointes en vue de

## VIII. RELATIONS DE FONCTIONNEMENT

2. Sauf entente différente, le ministère, par l'intermédiaire de la Division des finances et de l'administration du ministère de la Culture et des Communications, fournit à l'organisme les services décrits dans l'addenda.
- Administration Volume II and Volume II Supplément), sauf disposition exprimée du présent protocole. L'organisme se conforme aux politiques et procédures administratives du ministère et aux directives du ministère, sauf dispositions du présent protocole. Les exigences particulières en matière de réalisation de programme, qui diffèrent de celles du ministère et exigent l'application de politiques et procédures administratives différentes, sont assujetties à un commun accord entre le ministère et l'organisme ainsi qu'aux directives et exigences du Conseil de gestion du gouvernement.



celui-ci des conseils techniques quant à la rédaction des plans, des objectifs opérationnels et du budget annuel.

2. L'organisme consigne les renseignements budgétaires selon le format établi par le ministère pour que la commissaire en chef les remette au Ministre.

3. L'organisme exerce ses activités dans le cadre de son budget approuvé. Il ne doit pas s'écarter des prévisions de dépenses au-delà des niveaux approuvés ni/ou effectuer des modifications au budget sans l'approbation préalable du Ministre ou de son délégué conformément à la politique du gouvernement.

4. La commissaire en chef remet chaque année au Ministre un plan triennal qui met en relief les questions et objectifs prioritaires en accord avec le budget proposé et rend compte périodiquement des résultats obtenus; toute modification proposée au plan doit être communiquée au Ministre. Le Ministre fait connaître par écrit à la commissaire en chef le budget annuel approuvé de l'organisme et toutes les modifications ultérieures aussitôt que possible après leur approbation.

6. L'organisme se conforme aux politiques financières exprimées dans les Directives du conseil de gestion du gouvernement (Management Board and Cabinet Directives) et le Manuel du Bureau du Trésor (Manual of the Office of the Treasury) pour toutes les activités connexes, sauf s'il en est disposé autrement dans le présent protocole.

## VI. ENTENTES DE VÉRIFICATION

1. À la demande de l'une ou l'autre partie, l'organisme est assujéti à des vérifications complètes comme prévu d'un commun accord entre le Ministre et la commissaire en chef.

2. L'organisme est assujéti à des vérifications du vérificateur provincial.

3. La commissaire en chef remet au Ministre, au préalable, une copie de toute la correspondance adressée au vérificateur provincial en réponse aux constatations, conclusions et recommandations du vérificateur provincial.

4. La commissaire en chef informe le Ministre, à la demande de celui-ci, de la situation de toute recommandation de vérification en instance.

## VII. ADMINISTRATION

1. L'organisme est assujéti à toutes les politiques administratives renfermées dans les Directives et lignes directrices du conseil de gestion du gouvernement et dans le Manuel de l'administration de l'Ontario, volume II et supplément au volume II (Ontario Manual of



j) à la demande du Ministre, se présenter ou faire des déclarations devant le Conseil des ministres, l'Assemblée législative ou des comités de l'un ou de l'autre sur des questions touchant l'organisme.

3. Le sous-ministre assume les responsabilités suivantes :

a) conformément à l'addenda, fournir à l'organisme les conseils techniques et services de bureau courants du ministère de la Culture et des Communications ou d'autres organismes du gouvernement de l'Ontario;

b) examiner, pour le compte du Ministre, les plans proposés et les résultats de l'organisme et donner des conseils au Ministre.

4. Le directeur général assume les responsabilités suivantes :

a) assurer le fonctionnement de l'organisme au jour le jour, et il relève de la commissaire en chef pour cette responsabilité. En outre, le directeur général relève du sous-ministre en ce qui touche la gestion des questions relatives aux finances et au personnel conformément aux pouvoirs qui lui sont délégués. La nature de la délégation du sous-ministre doit être arrêtée d'un commun accord par le sous-ministre, la commissaire en chef et le directeur général;

b) rédiger les plans généraux à court et à long terme ainsi que les budgets des immobilisations et de fonctionnement en vue de leur examen et de leur approbation par la commissaire en chef et, ultérieurement, par le Ministre;

c) établir des systèmes appropriés en vue de la gestion et l'administration de l'organisme, surveillant l'exécution et prenant des mesures au besoin;

d) faire connaître au personnel de l'organisme les politiques et procédures financières et administratives du ministère et du gouvernement;

e) maintenir une bonne communication avec le sous-ministre et/ou le personnel supérieur du ministère en vue de préciser les questions, de traiter de questions financières et administratives et de surveiller les résultats par rapport aux plans annuels.

## V. ARRANGEMENTS FINANCIERS

1. L'organisme dresse des plans et un budget annuel en vue de couvrir ses arrangements financiers pour chaque exercice conformément aux exigences du ministère. À la demande de l'organisme, le ministère fournit à

2.

La commissionnaire en chef, pour le compte de la Commission, assume les responsabilités suivantes :

- f) recommander la nomination de particuliers à la Commission;
- g) recevoir, examiner et approuver la demande budgétaire annuelle et les plans budgétaires de l'organisme, à présenter au Conseil de gestion du gouvernement;
- h) faciliter la communication des directives de la Commission aux ministères.

- b) présider les réunions des commissaires où la Commission prend des décisions concernant le règlement de cas et l'établissement d'une politique de la Commission, en l'absence de la commissaire en chef, le vice-président exerce la présidence;
- c) veiller, par l'entremise du directeur général, à ce que l'organisme fonctionne d'une manière efficiente et efficace;
- d) veiller, par l'entremise du directeur général, à ce que le personnel de l'organisme connaisse et observe les politiques et procédures financières et administratives pertinentes du ministère et du gouvernement;

- e) porter à la connaissance du Ministre, en temps opportun, des questions ou événements qui le concernent ou devraient vraisemblablement avoir pour effet de le concerner dans l'exercice de ses responsabilités;

- f) fournir au Ministre les renseignements concernant les activités de l'organisme dont le Ministre peut avoir besoin pour en rendre compte à l'Assemblée législative ou à ses comités ou pour l'élaboration et l'examen de la politique, des programmes et de l'administration du gouvernement.

- g) remettre le budget établi au Ministre pour qu'il l'étudie, dans l'année civile précédant l'exercice en question, conformément aux délais prescrits et aux exigences du ministère;

- h) offrir au Ministre l'avis de la Commission sur les aptitudes, caractéristiques et qualités requises que, selon la Commission, les candidats à une nomination à la Commission devraient posséder.
- i) faire en sorte qu'au cours de consultations avec le gouvernement, les renseignements assujettis aux règles gouvernementales sur le caractère confidentiel soient traités comme tels;

administratifs au ministère des Affaires civiles, y compris ses organismes, le Ministère veillera à ce que lesdites ententes mentionnées dans le présent document soient appliquées comme convenu par la Commission et par le ministère de la Culture et des Communications.

4. Si les parties estiment souhaitable de modifier la présente entente, elles peuvent le faire au moyen d'une entente par écrit qui complète le présent protocole d'entente et en fait partie intégrante après son approbation par le Conseil de gestion du gouvernement.

5. Le présent protocole et toutes modifications y afférentes sont réexaminés lors de la nomination, soit d'un nouveau ministre, soit d'un nouveau commissaire en chef, et un nouveau protocole est signé par les deux parties. Le présent protocole d'entente reste en vigueur tant qu'un nouveau protocole n'a pas été signé et approuvé par le Conseil de gestion du gouvernement.

### III. BUT ET OBJECTIFS DE LA COMMISSION

Le rôle et l'autorité de la Commission sont établis par le *Code des droits de la personne* (1981), qui régit l'interprétation du présent protocole. La Commission exerce ses activités dans le cadre de ce texte de loi.

La Commission est chargée de la promotion et de l'exécution des dispositions du *Code des droits de la personne* (1981) conformément aux fonctions énoncées, entre autres, à l'article 28 du *Code*.

### IV. RÔLES ET RESPONSABILITÉS

1. Le Ministre assume les responsabilités suivantes :

- a) rendre compte à l'Assemblée législative et à ses comités des activités, des résultats et des dépenses de l'organisme;
- b) préparer et faire adopter les dispositions législatives et réglementaires relatives au *Code*, après consultation avec la Commission;
- c) encourager l'application du *Code* dans l'élaboration des politiques gouvernementales;
- d) informer la commissaire en chef des politiques, procédures et orientations administratives et financières du Ministère et du gouvernement susceptibles d'influer sur les activités de l'organisme;
- e) informer la commissaire en chef et faciliter la consultation avec l'organisme, le cas échéant, si se présentent, au sein du gouvernement de l'Ontario, des questions de politique ou de programme qui concernent les responsabilités de la Commission ou qui peuvent empiéter sur sa compétence;



## PROTOCOLE D'ENTENTE

PROTOCOLE D'ENTENTE ENTRE LE MINISTRE DES AFFAIRES CIVIQUES, DÉSIGNÉ AUSSI COMME LE MINISTRE DÉLÉGUÉ AUX RELATIONS RACIALES, AU MULTICULTURALISME ET À LA COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE (ci-après désigné sous le nom de «COMMISSAIRE de «MINISTRE») ET LE PRÉSIDENT\* (ci-après désigné sous le nom de «COMMISSAIRE EN CHEF») \*\*POUR LE COMPTE DE LA COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE.

### I. PRÉAMBULE

Le Ministre et le commissaire en chef sont engagés envers une Commission des droits de la personne forte et indépendante capable de s'acquitter de son mandat avec efficacité et efficacité. À cette fin, le Ministre et la commissaire en chef partagent l'objectif d'établir une relation qui assure l'administration responsable de la Commission et qui reflète et renforce l'indépendance de la Commission dans l'exécution de son mandat tel qu'il est énoncé dans le Code des droits de la personne (1981).

### II. INTRODUCTION ET SITUATION

1. Le présent protocole d'entente clarifie les objectifs et énonce la relation entre le Ministre et la Commission ontarienne des droits de la personne (désignée ci-après sous le nom de «Commission»). Il énonce les rôles du Ministre et de la commissaire en chef, ainsi que les responsabilités du Ministère au nom du Ministre et les responsabilités de la Commission. Il constitue une description formelle et une acceptation de la relation administrative, opérationnelle et redditionnelle entre la commissaire en chef et le Ministre.
2. La présente entente ne remplace pas les dispositions du Code des droits de la personne (1981) et ne limite pas l'indépendance de la Commission dans l'exécution de son mandat tel qu'il est énoncé dans ce texte de loi.
3. Le présent protocole d'entente entre en vigueur dès son approbation par le Conseil de gestion du gouvernement. Dans la mesure où le ministre de la Culture et des Communications fournit des services financiers et

\*

«Commissaire en chef» signifie «président» comme il est déclaré dans le Code des droits de la personne (1981) art. 26 (3).

\*\*

La «Commission» désigne les personnes nommées aux postes de commissaire de la Commission ontarienne des droits de la personne. «Organisme» désigne le personnel de la fonction publique de la Commission ontarienne des droits de la personne.



La Commission procédera à une analyse de l'effectif et à l'établissement d'objectifs et d'un calendrier d'exécution. Ces renseignements seront périodiquement mis à jour en fonction des données à l'entrée et à la sortie et de l'évolution de la disponibilité. Les résultats de l'année précédente détermineront l'ampleur des initiatives proactives requises. L'objectif visé est que la Commission ontarienne des droits de la personne ait un effectif représentatif et ouvre la voie en matière de politiques et de pratiques des ressources humaines qui soient efficaces, efficientes et équitables.

## 5. Conclusion

## 4.1 Objectif

L'objectif de la Commission en ce qui concerne le processus de sélection est d'assurer l'équité et l'objectivité et d'inscrire le statut de groupe désigné comme une des critères de sélection en vue de mettre en valeur la représentation.

## 4.2 Stratégies de mise en oeuvre

Pour atteindre cet objectif, la Commission a pris les engagements suivants :

## o Élimination des barrières

On surveillera le processus de sélection pour vérifier si les critères de sélection ainsi que le format et les questions de l'entrevue ne constituent pas des barrières pour les membres de groupes désignés. L'impact défavorable sera évalué à chaque stade du processus.

## o Elaboration de méthodes proactives

Les critères de sélection comprendront le statut de groupe désigné et tiendront compte expressément de la représentation actuelle. Les méthodes de sélection seront axées sur une combinaison pertinente d'aptitudes, de capacités, de connaissances et d'expérience requises. Les méthodes d'entrevue tiendront compte des besoins du candidat.

## o Formation du personnel à la gestion de l'équité

Le personnel recevra une formation périodique sur la façon dont la Commission appliquera des pratiques équitables sur le plan des ressources humaines.

La position de la Commission sur l'équité d'emploi ainsi que ses principes de ressources humaines seront communiqués à tout le personnel et au grand public.

#### o Communication

conformera à ses propres directives sur la souplesse. Elle examinera la faisabilité de divers genres de garderies.

La Commission examinera, à titre permanent, l'efficacité et l'impact de ses procédures de recrutement. Toute procédure qui s'avèrera avoir un impact défavorable sur les groupes couverts dans le cadre du code sera examinée. Les procédures qui ne sont pas raisonnables et de bonne foi seront éliminées. Pour les autres, on acceptera un compromis, sauf en cas de gêne indue.

#### o Domaine de recherche

La Commission s'engagera à veiller à ce que son domaine de critères de recherche et de stratégies de rayonnement maximise le recrutement de représentants qualifiés de groupes désignés. Dans des cas particuliers, on peut désigner des postes individuels pour des groupes désignés.

#### o Vaste publicité et méthodes de recrutement proactives

La Commission recourra à toute une gamme de méthodes de recherche de candidats éventuels, notamment la presse, la radio et les groupes communautaires et réseaux ethniques.

#### o Elaboration de descriptions de postes et de qualités requises exemptes de préjugés

Les descriptions de postes et les qualités requises seront examinées sur une base permanente pour vérifier si les qualités requises ne constituent pas des barrières pour les groupes désignés et si les fonctions et responsabilités sont modifiées au besoin pour qu'elles s'adaptent aux membres de groupes désignés. L'analyse des exigences physiques sera réalisée avant de combler quelque poste que ce soit.

### 3. Recrutement (suite)

#### 3.2 Stratégies de mise en œuvre (suite)

#### o Adoption de mesures particulières

La Commission visera à adopter ou à élargir un certain nombre de mesures particulières pour attirer les membres de groupes désignés. Ces mesures peuvent comprendre notamment le partage d'emploi, l'horaire variable, le temps partiel permanent, les postes de formation et les programmes de rayonnement. Les nombres et les postes précis concernés seront déterminés d'après l'analyse de l'effectif et les besoins des candidats. La Commission se



3. Recrutement
  - 3.1 Objectif
  - 3.2 Stratégies de mise en oeuvre

L'objectif de recrutement de la Commission est d'assurer un effectif représentatif. On obtiendra la diversité grâce à l'élimination des barrières et à l'emploi d'initiatives particulières visant à repérer et attirer des membres d'un groupe désigné pour tous les genres et niveaux de postes à la Commission. On reconnaîtra les besoins régionaux et ceux de tel ou tel aspect du programme. La réussite est liée à la réalisation des objectifs numériques et à la suppression des barrières.
  - 3.2 Stratégies de mise en oeuvre

Pour atteindre l'objectif ci-dessus, la Commission a pris les engagements suivants :

    - o Perfectionnement et promotion internes
    - o Analyse de l'effectif

La Commission s'est engagée à améliorer les débouchés pour tout le personnel et à perfectionner celui-ci. Cela signifie un investissement dans les aptitudes du personnel actuel et l'offre d'une gamme de débouchés de croissance et de perfectionnement.
    - o Etablissement d'objectifs et de calendriers d'exécution

La Commission procédera à une analyse de l'effectif pour préciser la représentation dans les divers groupes et niveaux de postes de chacun des groupes désignés. Cela permettra de représenter les secteurs où il y a sous-représentation ou concentration.
    - o Les renseignements recueillis dans l'analyse de l'effectif seront réunis aux données de disponibilité externe rajustées pour constituer la base qui permettra de fixer des objectifs et un calendrier d'exécution. Cela aura lieu sur une base régionale, à travers les groupes et niveaux de postes.
  - 3.2 Stratégies de mise en oeuvre (suite)
- o Élimination des barrières dans le processus de recrutement

## 2. Définitions clés

### Effectif représentatif

L'effectif représentatif sera basé sur des données de disponibilité dans la région, qui seront redressées pour tenir compte de la sous-représentation actuelle. La disponibilité sera examinée chaque année. La Commission concentrera ses efforts sur les minorités raciales, les autochtones, les handicapés, les francophones et les femmes.

### Qualités requises

Les candidats seront jugés en fonction d'une large gamme de qualités requises. La Commission s'est engagée à recruter et à sélectionner un personnel qualifié représentatif du caractère diversifié de la population ontarienne. C'est pourquoi le statut de groupe désigné sera un facteur dont le processus de sélection tiendra compte là où l'exigence des objectifs de l'équité d'emploi.

## 1. Introduction

La Commission ontarienne des droits de la personne ne peut qu'agir conformément aux principes qui se dégagent du *Code des droits de la personne*. Notre norme de fonctionnement consiste à être efficaces, efficaces et équitables dans nos activités internes comme dans nos activités externes. À cette fin, nous participerons à titre permanent à la recherche de moyens visant à améliorer tous les aspects de notre organisme.

Nous nous sommes engagés à avoir un effectif qui soit représentatif de la population ontarienne. Nos politiques et pratiques de recrutement et de sélection seront conçues et mises en oeuvre pour obtenir ce résultat chaque fois que cela sera possible. Notre vision est d'être un chef de file en matière de gestion et de mise en valeur des ressources humaines en obtenant un effectif représentatif à tous les postes et niveaux.

Nous sommes engagés à toutes les facettes de l'élaboration d'un programme d'équité d'emploi ayant l'objectif précis d'offrir de meilleurs débouchés pour tout le personnel actuel et éventuel. À cet égard, nous sommes disposés à prendre des initiatives de soutien, de correction et de prévention qui amélioreront les débouchés et contribueront à réaliser les objectifs de la Commission.

Les objectifs de fonctionnement qui suivent s'inspirent de la philosophie de gestion des ressources humaines de la Commission et définissent précisément comment la direction de la Commission remplira ses engagements et sera responsable en matière de recrutement et de sélection.

La haute direction est responsable de la progression de l'équité d'emploi et de ses résultats. La direction est responsable de l'application au jour le jour de la politique d'équité d'emploi, notamment de la communication de la politique à tous les employés et candidats, ainsi que de la vérification de son application.

Septembre 1989

Recrutement et sélection

Politique d'équité d'emploi :

Annexe «D»



- F) Examiner l'utilisation des nouveaux fonds affectés à la Commission en 1988-1989 et l'utilisation projetée des nouveaux fonds affectés pour 1989-1990.

#### *Réalisation de l'examen*

L'équipe chargée de l'examen aura un accès illimité et opportun à tout

document, toute preuve, tout membre du personnel qui lui semblera convenir.

#### *Présentation du rapport*

L'équipe chargée de l'examen présentera son rapport au sous-ministre des Affaires civiles au plus tard le 30 mai 1989.

#### *Composition de l'équipe*

Karim Amin - Directeur, Vérification, Santé

Roger Gordon - Directeur, Ressources humaines, Richesses naturelles

Le 15 mai 1989

## Portée

indépendants et objectifs. En outre, recueillir les faits pertinents sur ces questions.

A) Examiner la convenance des méthodes et procédures de recrutement et de sélection suivies relativement au recrutement de candidats à tous les postes de cadres supérieurs au sein de la Commission et examiner dans quelle mesure la notion d'équité d'emploi a joué un rôle dans ces procédés.

B) Examiner toutes les démissions à des postes supérieurs qui ont suivi la réorganisation de la Commission ainsi que les circonstances qui les ont entourées.

C) Examiner les documents et communications de la Commission sur ces questions.

D) Examiner et évaluer toutes les allégations concernant les questions soulevées par les employés actuels et ex-employés d'anciens candidats à des postes supérieurs de la Commission.

E) Examiner toutes autres questions reliées à la gestion des Ressources humaines au sein de la Commission, qui sont réputées appartenir aux principaux points d'enquête énoncés en A et B ci-dessus.

Annexe «C»

MANDAT

EXAMEN DES PRATIQUES EN VIGUEUR CES DERNIERS TEMPS EN MATIÈRE  
DE DOTATION DE POSTES À L'ÉCHELON SUPÉRIEUR AU SEIN  
DE LA COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

(LE RAPPORT AMIN-GORDON)

La Commission ontarienne des droits de la personne a été réorganisée en 1988. Par suite de cette réorganisation, un certain nombre de nouveaux postes de cadres supérieurs ont été créés. Ces postes ont été comblés et aucun des candidats retenus n'était membre d'un groupe de la minorité visible. Des particuliers et des groupes intéressés ont adressé des plaintes au ministère des Affaires civiles et aillleurs au sujet de l'absence d'engagement de membres de minorités visibles. Par suite de cette allégation et d'autres encore, le ministre a demandé au sous-ministre d'examiner les pratiques de la Commission quant à la dotation en personnel qui a suivi la réorganisation.

Objet

Aider le sous-ministre des Affaires civiles dans sa prise de décision relativement à ces questions en lui fournissant des renseignements

- examiner la gestion des ressources humaines quant à l'utilisation, la formation, le perfectionnement du personnel et le soutien qui lui est apporté.
- examiner les systèmes d'information internes de la Commission de même que l'aptitude de la Commission à communiquer avec les communautés «clients».
- examiner l'aptitude de la Commission à rassembler et traiter l'information pour l'aider à déterminer les tendances, les zones difficiles, etc.
- examiner les mécanismes que la Commission a mis en place pour répondre, de façon permanente, aux besoins et priorités changeants de la communauté qu'elle dessert, du point de vue de la politique comme de celui du fonctionnement.

## Portée

Les renseignements à recueillir viendront principalement de sources internes du ministère du Travail et de la Commission. Il y aura aussi une consultation avec Peter Robertson, expert-conseil, et un échange de renseignements avec lui, selon ce qui convient. En outre, l'expert-conseil rencontrera des représentants du SEFPO pour entendre leurs opinions.

## Échéances

Une version provisoire du rapport sera rédigée et remise au sous-ministre du Travail ainsi qu'à Peter Robertson, au plus tard le 15 juillet 1987.

Cette version provisoire comprendra notamment ce qui suit :

- constatations et conclusions
- recommandations :
- modifications des priorités, structures et pratiques actuelles
- besoins, affectation/déploiement des ressources humaines
- orientations futures

Après des consultations et une révision de la version provisoire, un rapport final sera rédigé et remis au sous-ministre, au plus tard le 30 juillet 1987.



## Annexe «B»

MANDAT DU BUREAU D'ÉTUDES COOPERS & LYBRAND

Mai 1987

### Motif d'un examen du fonctionnement

Les engagements contenus dans le discours du trône de consacrer des ressources supplémentaires et de renforcer le mandat de la Commission rendent opportun un examen des priorités et pratiques de la Commission et de l'utilisation qu'elle fait des ressources existantes.

### Objet de l'examen

Cet examen du fonctionnement a pour objet d'aider la Commission des droits de la personne et le ministère du Travail à déterminer s'il est possible d'améliorer et de simplifier l'utilisation des ressources humaines et financières, les politiques administratives, les procédures et la structure de la Commission pour les rendre plus efficaces. L'examen aidera aussi à déterminer comment la Commission peut, à court et à long terme, renforcer son aptitude à répondre aux besoins changeants des communautés qui sont ses clientes.

### Mandat

Dans le cours de son examen, l'expert-conseil doit insister notamment sur ce qui suit :

- examiner les priorités et procédures de la Commission par rapport à son rôle et à son mandat actuels.
- réexaminer et mettre à jour l'étude réalisée en 1985 par Coopers & Lybrand en ce qui concerne l'efficacité de l'organisation et du fonctionnement de la Commission, compte tenu des modifications éventuelles qui résulteront de la création d'une direction générale des relations raciales et de la création prévue d'une «unité de discrimination systémique».
- examiner la «culture» de l'organisation et son effet sur l'efficacité et l'efficacité de la Commission.
- examiner les procédés de gestion à l'intérieur de la Commission.
- examiner la méthode de traitement des cas en vue d'améliorer la gestion des cas et d'accélérer le procédé.

Document n° 2/02/028	RICHARD BANIGAN - Mémoire du 3 octobre 1989.
Document n° 2/02/029	B. BATLIWALLA - Mémoire du 3 octobre 1989.
Document n° 2/02/030	COUNCIL OF JAMAICANS - Mémoire.
Document n° 2/02/031	ONTARIO COUNCIL OF SIKHS - Mémoire du 8 novembre 1989.
Document n° 2/02/032	CENTRE FOR EQUALITY RIGHTS IN ACCOMMODATION - Mémoire du 8 novembre 1989.
Document n° 2/02/033	MARGARET MARLAND, DÉPUTÉE PROVINCIALE - Lettre du 10 mai 1989 à Mike Gage, directeur général, CODP, d'Anne Molloy, directrice, services juridiques, CODP.

Document n° 2/02/018	MANUEL LINDEN - Lettre du 2 octobre 1989 avec pièces jointes.
Document n° 2/02/019	NATIONAL FEDERATION OF PAKISTANI CANADIANS - Mémoire du 5 octobre 1989.
Document n° 2/02/020	CONGRÈS JUIF CANADIEN - Mémoire du 4 octobre 1989.
Document n° 2/02/021	ORGANIZATION OF SOUTH ASIAN CANADIANS - Mémoire du 5 octobre 1989.
Document n° 2/02/022	SERVICES COMMUNAUTAIRES JURIDIQUES DE SCARBOROUGH QUEST - Mémoire daté d'octobre 1989.
Document n° 2/02/023	ALLIANCE FOR EMPLOYMENT EQUITY - Mémoire du 5 octobre 1989.
Document n° 2/02/024	ONTARIO COALITION OF BLACK TRADE UNIONISTS - Mémoire du 5 octobre 1989.
Document n° 2/02/025	ELIZABETH LEESON - Mémoire du 5 octobre 1989.
Document n° 2/02/026	BHAUSAHEB UBALÉ - Mémoire du 6 octobre 1989.
Document n° 2/02/027	JOHN WIGLE - Mémoire du 6 octobre 1989.

Document n° 2/02/009	HERITAGE OF CHILDREN OF CANADA - Mémoire.
Document n° 2/02/010	ONTARIO COALITION OF VISIBLE MINORITY WOMEN - Mémoire du 4 octobre 1989.
Document n° 2/02/011	ETHNIC PARENTS COMMITTEE DE DURHAM - Mémoire du 4 octobre 1989.
Document n° 2/02/012	SYNDICAT DES EMPLOYÉS DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ONTARIO - Mémoire daté d'octobre 1989.
Document n° 2/02/013	FÉDÉRATION DU TRAVAIL DE L'ONTARIO - Mémoire du 4 octobre 1989.
Document n° 2/02/014	CANADIAN ASSOCIATION FOR FREE EXPRESSION - Mémoire du 4 octobre 1989.
Document n° 2/02/015	ZOLTAN SZOBOSZLOI - Mémoire.
Document n° 2/02/016	GEORGE GIBBONS - Mémoire du 2 octobre 1989.
Document n° 2/02/017	ARUN K. GUPTA - Lettre du 2 octobre 1989.



(2) Mémoires et autres documents écrits déposés auprès du Comité

Suit une liste des documents déposés auprès du Comité au cours de l'examen de la Commission :

Document n° 2/02/001	HAKIM ABASSI - Lettre du 19 septembre 1989 avec pièce jointe.
Document n° 2/02/002	A. K. RAY, D.Sc. - Lettre du 20 septembre 1989 avec pièce jointe.
Document n° 2/02/003	CONSEIL CANADIEN POUR L'ENTENTE RACIALE - Mémoire du 3 octobre 1989 avec un exposé joint daté d'avril 1989.
Document n° 2/02/004	NEW CANADA - Lettre du 3 octobre 1989.
Document n° 2/02/005	URBAN ALLIANCE ON RACE RELATIONS - Mémoire daté d'octobre 1989.
Document n° 2/02/006	FEDERATION OF RACE RELATION ORGANIZATIONS OF ONTARIO - Mémoire du 3 octobre 1989.
Document n° 2/02/007	M <sup>me</sup> PATRICIA MAJOR RYAN - Mémoire du 3 octobre 1989.
Document n° 2/02/008	JOHN PERSAUD - Mémoire.

Batlialla, D<sup>r</sup> Bapai, particulier.

Williams, Roy, président de Council of Jamaicans and Supportive Organizations.

Mercredi 1<sup>er</sup> novembre 1989

Frazee, Catherine, commissaire en chef de la Commission ontarienne des droits de la personne.

Mercredi 8 novembre 1989

Baker, David, du Advocacy Resource Centre for the Handicapped.

Singh Bal, Manohar, secrétaire et Singh, Jasbir, of the Ontario Council of Sikhs.

Porter, Bruce, coordonnateur du Centre for Equality Rights in Accommodation.

Casas, Lidia, travailleuse juridique communautaire aux Services juridiques

communautaires de Scarborough ouest; Abramowicz, Lenny, avocat aux

Services juridiques de quartier; et Bateman, Elizabeth, travailleuse

juridique communautaire, Services juridiques et d'information de Bloor

du groupe de travail interclinique sur les droits de la personne.

Richardson, Robert, membre de l'exécutif et Galabuzi, Grace-Edward,

coordonnatrice de l'Alliance for Employment Equity.

Young, Ramona, du comité pour l'entente raciale dans les écoles.

Bob, Yvonne, présidente, et Wharton, Sinclair, secrétaire de l'Ontario

Coalition of Black Trade Unionists.

Permaul, Grace, particulier.

Leeson, Elizabeth A., particulier.

Johnson, Ken, particulier.

Vendredi 6 octobre 1989

Ubale, Dr Bhausahab, particulier.

Wigle, John M., particulier.

Upshaw, Fred, vice-président, trésorier du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario.

Signoretti, Ken, vice-président administratif; Veacock, June, directrice, Droits de la personne; McLellan, Ross, directeur de l'éducation politique et législative; et O'Connor, Terry, membre du conseil exécutif de la Fédération du travail de l'Ontario.

Szoboszloi, Zoltan, particulier.

Fromm, Paul, directeur de la Canadian Association for Free Expression.

Jeudi 5 octobre 1989

Alam, Mubarka, secrétaire général de la National Federation of Pakistani Canadians.

Satok, David, président du conseil et Farber, Bernie M., directeur de la recherche du comité mixte des relations communautaires, Congrès juif canadien, région de l'Ontario.

Dharmalingam, A., président, et Nambiar, Bala, vice-président de l'Organization of South Asian Canadians.



Radford, Benjamin, coordonnateur de l'Urban Alliance on Race Relations.  
Head, Wilson, président de la Federation of Race Relation Organizations of Ontario.

Ryan, Major Patricia, particulier.

Persaud, John, particulier.

Mercredi 4 octobre 1989

Hernandez, Carmencita R., présidente de l'Ontario Coalition of Visible Minority Women.

LeBlanc, Philippe, particulier.

Lusher, Sylvia, fondatrice, et Silver, Abraham, secrétaire financier de Heritage of Children of Canada.

Cordice, John, coordonnateur du Ethnic Parents Committee de Durham, président du comité de l'éducation et de la recherche, Ontario Black Coalition for Employment Equity.

Annexe «A»

(1) *Dépositions orales devant le Comité*

Les organismes et particuliers suivants ont fait des dépositions orales devant le Comité :

Lundi 2 octobre 1989

Applin, Michael, coauteur de *The Ontario Human Rights Commission : Report on the Operational Review*; bureau d'études Coopers & Lybrand.

Mardi 3 octobre 1989

Amin, Karim, coauteur de *Report of a Review of Recent Staffing Practices for Senior Positions within the Ontario Human Rights Commission*; directeur, Direction des services de vérification, ministère de la Santé.

Gordon, Roger M., coauteur de *Report of a Review of Recent Staffing Practices for Senior Positions within the Ontario Human Rights Commission*; sous-ministre adjoint intermédiaire, administration.

Bhaduria, Jag, directeur général du Conseil canadien pour l'entente raciale.  
Syed, Hasanat Ahmad, rédacteur en chef et éditeur de *New Canada*.

## V. Liste des recommandations

1. Les pénalités pour infraction au Code devraient être relevées.
2. Pour réduire l'arrière de cas de la Commission, il faudrait imposer à toutes les parties des délais relatifs au processus de plainte, avec la possibilité de poursuites en cas de défaut si ces délais n'étaient pas observés.
3. La Commission devrait rendre annuellement des comptes à un Comité de l'Assemblée législative, en plus de sa dépendance hiérarchique actuelle à l'égard du ministre des Affaires civiles.
4. Il faut réaffirmer et mettre en oeuvre l'engagement de la Commission à la résolution de la discrimination systémique.
5. Il faudrait donner plus d'appui aux requérants à l'étape de l'acceptation des plaintes.
6. Le programme d'équité d'emploi rédigé par la Commission devrait être mis en oeuvre et la Commission devrait toujours observer les normes de recrutement les plus hautes.
7. La Commission devrait renforcer ses communications, liaisons et consultations avec le public, ses clients et les groupes auxquels ils appartiennent.
8. La Commission devrait achever le manuel de procédure complet mentionné dans la déposition de la commissaire en chef et rendre ce manuel accessible au public.
9. Les efforts actuels visant à diminuer l'arrière de cas de la Commission devraient se poursuivre.

## Efforts pour diminuer l'arriéré de cas

Dans la ligne des initiatives visant à diminuer l'arriéré de cas de la Commission, des témoignages devant le Comité ont recommandé la mise en oeuvre d'un système de gestion des cas. Le témoignage de la commissaire en chef a indiqué que la Commission tente d'y parvenir au moyen du recrutement d'une personne qui sera chargée d'entreprendre un examen complet de la gestion des cas par la Commission pour faire en sorte que la Commission ait connaissance de toutes les questions en jeu dans la résolution de l'arriéré, comme la procédure, les activités, la compétence, la technologie, etc. En outre, la Commission a décidé d'engager sept coordonnateurs de cas régionaux qui seront chargés de veiller à l'acheminement expéditif des cas et à leur traitement égal par la Commission. Un système automatisé de surveillance des cas est également mis au point en vue de repérer les goulots d'étranglement dans le processus de traitement des cas.

Le Comité appuie ces efforts et tous les autres qui visent à rendre le traitement des plaintes plus efficace.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

9. Les efforts actuels visant à diminuer l'arriéré de cas de la Commission devraient se poursuivre.



7. La Commission devrait renforcer ses communications, liaisons et consultations avec le public, ses clients et les groupes auxquels ils appartiennent.

#### Publication d'un manuel de procédure

La commissaire en chef a témoigné devant le Comité que la Commission a l'intention d'achever la rédaction d'un manuel de procédure complet qui servira à la fois de moyen de formation et de document de référence. Ce manuel vise à établir une balance entre l'efficacité des procédures d'une part et la justice et l'équité d'autre part, dans le traitement des litiges.

Il est souhaitable que toutes les parties aux instances se conforment à cette procédure. Les données pertinentes consignées dans ce manuel devraient être mises à la disposition du public pour faire en sorte que le traitement des plaintes par la Commission soit au-dessus de tout reproche, qu'aucune partie ne subisse de préjudice pour n'avoir pas été au courant de la procédure et que les activités de la Commission restent ouvertes et au-dessus de tout reproche.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

8. La Commission devrait achever le manuel de procédure complet mentionné dans la déposition de la commissaire en chef et rendre ce manuel accessible au public.

Le Rapport Coopers & Lybrand a recommandé la constitution d'une section de l'éducation publique en vue «de créer et d'élaborer des programmes et documents éducatifs à l'appui du mandat de la Commission de prévenir la discrimination». En réponse à cette recommandation, entre autres, la Commission a créé sa section des communications et de l'éducation. Dans son rapport annuel 1988-1989, la Commission a énoncé un certain nombre de stratégies qu'elle était en train de mettre au point pour «élargir le champ et étendre la portée de ses fonctions éducatives», notamment l'élaboration de modèles de formation éducatifs et de documents à l'usage interne et externe. Ces programmes, pense le Comité, sont essentiels pour atteindre l'objectif d'accessibilité que s'est fixé la Commission.

On recommande la création d'un programme de rayonnement qui sensibiliserait en général toute la population à ses droits et à ses obligations aux termes du Code et faciliterait l'accès des gens ordinaires à la Commission. En faisant cela, la Commission désire peut-être annoncer plus largement les décisions rendues par les commissions d'enquête et les tribunaux. Nous recommandons la création d'ateliers parrainés par la Commission pour sensibiliser la population à ses droits et à ses obligations aux termes du Code. Ces ateliers devraient être organisés dans des écoles, des lieux de travail et dans la collectivité en général.

habilitée à éduquer la population, elle est tenue de le faire en vertu des dispositions du Code<sup>8</sup>. Le Comité recommande que la Commission consacre une énergie plus grande à l'éducation publique dans le contexte d'une politique générale visant à éliminer la discrimination individuelle et à extirper la discrimination systémique.

<sup>8</sup> Ce pouvoir et cette obligation découlant d'une ou plusieurs dispositions suivantes du Code :

28. La Commission exerce les fonctions suivantes :

- a) favoriser la reconnaissance de la dignité et de la valeur de la personne et assurer à tous les mêmes droits et les mêmes chances sans discrimination contraire à la loi;
- b) promouvoir la compréhension, l'acceptation et le respect de la présente loi;

...

- d) élaborer et mettre en oeuvre des programmes d'information et d'éducation du public, et entreprendre, diriger et encourager la recherche visant à éliminer les pratiques discriminatoires qui portent atteinte aux droits reconnus dans la présente loi;

...

- f) enquêter sur des incidents et des circonstances qui suscitent ou tendent à susciter une tension ou un conflit dû à l'identification de personnes par un motif illicite de discrimination et prendre les mesures appropriées pour éliminer la source de la tension ou du conflit;
- g) enquêter sur des problèmes susceptibles de surgir dans une collectivité et dus à l'identification de personnes par un motif illicite de discrimination et favoriser et coordonner des projets des programmes et des activités propres à éviter ou à atténuer de tels problèmes;

- h) promouvoir, aider et encourager la participation de personnes, de groupes ou d'organismes privés, municipaux ou publics à des programmes visant à atténuer les tensions et les conflits dus à l'identification de personnes pour un motif illicite de discrimination;...

De nombreuses dépositions devant le Comité ont exprimé l'opinion que la Commission ontarienne des droits de la personne applique les normes les plus progressistes possibles dans sa politique d'engagement. Par le truchement de Mme Frazee, la Commission a appuyé cette position et a rédigé un programme d'équité d'emploi dans le cadre duquel elle a l'intention d'effectuer le recrutement dans un futur rapproché. Le Comité recommande donc qu'elle agisse ainsi à la première occasion et qu'en général la Commission aspire toujours à observer les normes de recrutement les plus hautes.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

6. Le programme d'équité d'emploi rédigé par la Commission devrait être mis en oeuvre et la Commission devrait toujours observer les normes de recrutement les plus hautes.

#### Éducation publique, communications et consultations

Nous avons vu que la Commission s'adresse à certains groupes au sein de la communauté pour tirer parti de leur apport lorsqu'elle est en train de formuler une politique susceptible d'avoir des répercussions sur ces groupes. Le Comité recommande ce processus de consultation. Le Comité a toutefois entendu des témoignages qui estimaient que tout le monde n'est pas suffisamment sensibilisé à la présence de la Commission, indiquant qu'il y a lieu de poursuivre l'éducation de la collectivité. La Commission n'est pas seulement



pas permettre que l'obligation de la Commission de protéger les droits des victimes individuelles de la discrimination en souffre.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

4. Il faut réaffirmer et mettre en oeuvre l'engagement de la Commission à la résolution de la discrimination systémique.

#### Appui aux requérants

Un certain nombre de témoins ont fait remarquer que souvent les victimes de discrimination sont souvent aussi les personnes les moins sensibilisées à leurs droits à cet égard. Il est nécessaire que les agents chargés de l'acceptation des plaintes soient sensibles aux besoins des requérants dans ce domaine et soient capables de les conseiller comme ils doivent l'être. La commissaire en chef a reconnu cela dans son témoignage et déclaré au Comité qu'il était tenu compte de ces aptitudes dans le recrutement de nouveaux agents d'acceptation des plaintes.

Le Comité appuie cette optique de la Commission et lui recommande de faire tout ce qu'il faut pour que les requérants reçoivent l'appui nécessaire.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

5. Il faudrait donner plus d'appui aux requérants à l'étape de l'acceptation des plaintes.

## Obligation de rendre des comptes à l'Assemblée législative

Une certaine inquiétude a été exprimée sur la question d'une plus grande indépendance de la Commission par rapport au gouvernement. Au même moment, on exprimait l'opinion qu'il était souhaitable de mieux faire connaître la Commission et son obligation redditionnelle.

À cet égard, le Comité recommande que la Commission rende annuellement des comptes à un Comité de l'Assemblée législative. Cette fonction redditionnelle serait simplement superposée à la relation de dépendance hiérarchique actuelle de la Commission à l'égard du ministre des Affaires civiles. La nature de ces examens devrait, dans l'ensemble, être analytique et comporter un examen statistique des activités de la Commission au cours de l'année précédente.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

3. La Commission devrait rendre annuellement des comptes à un Comité de l'Assemblée législative, en plus de sa dépendance hiérarchique actuelle à l'égard du ministre des Affaires civiles.

## Discrimination systémique

Une bonne partie des témoignages devant le Comité ont recommandé que la Commission concentre ses énergies sur l'extirpation de la discrimination systémique. Le Comité souscrit à cette recommandation. Il ne faudrait toutefois

## Délais imposés à la poursuite des plaintes

La plupart des témoins ont insisté sur la question de l'arrière de plaintes entre les mains de la Commission. Certains sont allés jusqu'à émettre l'hypothèse que les requérants et les organismes d'appui qui proposent une aide aux requérants hésitent à déposer des plaintes étant donné les longs retards traditionnels et leurs conséquences. Ils ont signalé que les intimes disposent souvent de plus grandes ressources que les requérants et sont plus à même de supporter le long intervalle qui s'écoule entre le dépôt de la plainte et sa résolution finale. Le statu quo ne peut être accepté et il faut faire un effort continu pour améliorer la situation.

Cet effet peut prendre plusieurs formes. L'une d'elles consiste à imposer des délais précis au traitement et à la poursuite des plaintes. La Commission, le requérant et l'intime seraient tous tenus à réaliser une étape donnée en un temps donné, ce qui permettrait de faire en sorte que le processus ne souffre pas de retard inexplicable ou inutile. Des poursuites en cas de défaut pourraient être prévues si les délais fixés ne sont pas respectés. Il sera nécessaire de procéder à une analyse plus précise des délais qu'il conviendrait d'imposer aux stades du processus.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

2. Pour réduire l'arrière de cas de la Commission, il faudrait imposer à toutes les parties des délais relatifs au processus de plainte, avec la possibilité de poursuites en cas de défaut si ces délais n'étaient pas observés.

assurer à tous les mêmes droits et avantages, sans discrimination». Il faut permettre à la Commission de continuer à protéger les droits des Ontariens, l'y encourager et lui donner tout appui dans cette entreprise. La Commission a pris de nombreuses initiatives visant à s'attaquer à bon nombre des sources d'inquiétude signalées ci-dessus; notamment les initiatives qui visent à relever le moral de son personnel, ouvrant des lignes de communication entre la direction et le personnel et réaménageant les locaux de la Commission. En général, le Comité appuie et encourage ces initiatives. Précisément, il fait à l'Assemblée législative les recommandations suivantes.

### RECOMMANDATIONS

#### Pénalité maximale

Des témoignages devant le Comité ont indiqué que les pénalités prévues dans le Code sont insuffisantes pour avoir un effet de dissuasion. Le Comité est d'accord avec cette opinion et propose que la pénalité maximale qu'on puisse imposer en vertu du paragraphe 43 (1) du Code soit relevée de 25 000 \$ à 1 000 000 \$.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

1. Les pénalités pour infraction au Code devraient être relevées.



## La relation de dépendance hiérarchique du directeur général

M<sup>me</sup> Frazee décrit les fonctions et responsabilités du directeur général. Le rôle principal du titulaire de ce poste est de gérer les activités courantes de la Commission, selon l'animation et l'orientation données par la commissaire en chef et par la Commission. Le directeur général rend compte, chaque mois, de sa gestion à la Commission en réunion plénière. Le sous-ministre délégué, en outre, des fonctions précises au directeur général qui les exerce de concert avec le sous-ministre et la commissaire en chef. M<sup>me</sup> Frazee reconnaît qu'à l'époque où le directeur général relevait du sous-ministre, la situation était fertile en problèmes, notamment qu'il y avait une confusion des fonctions de la commissaire en chef et du directeur général. Le protocole d'entente conclu entre la Commission et le ministère, que l'on trouve à l'annexe «E» du présent rapport, vise à prévenir le retour de ce genre de situation.

## IV. Modifications de la Commission ontarienne des droits de la personne et du Code des droits de la personne de l'Ontario recommandées par le Comité permanent des organismes gouvernementaux

L'Ontario est une province qu'enrichit la diversité de ses habitants, de leurs traditions et de leurs cultures, et la Commission ontarienne des droits de la personne a joué un rôle qui est loin d'être modeste dans le renforcement de l'égalité et de l'harmonie dont nous jouissons aujourd'hui. Depuis sa création en 1962, la Commission a été à l'avant-garde des droits de la personne, au Canada, un modèle pour toutes les personnes qui cherchent, comme le déclare le préambule du Code, à «reconnaître la dignité et la valeur de la personne, à

## Les concours examinés par le rapport Amin-Gordon

Mme Frazee a reconnu devant le Comité que la Commission n'a réouvert aucun des concours examinés par le rapport Amin-Gordon. Elle a exprimé l'opinion que cela ne servirait à rien. Le public est au courant non seulement des erreurs passées de la Commission, mais aussi de ses efforts actuels pour éviter de les répéter. Elle a conclu ces observations en ces termes :

Toute nouvelle remise en cause du passé est et serait gravement perturbatrice pour la Commission qui est en pleine reconstruction, qui va de l'avant et qui est, à franchement parler, une institution délicate et stressée à l'excès. Je pense demander à ce Comité de nous donner un vote de confiance pour que nous allions de l'avant avec ce programme.

## Le recours à l'article 33 du Code

Mme Frazee déclare au Comité que, même si elle est sensible à la nécessité de recourir à l'article 33 du Code (qui permet à la Commission de rejeter une plainte pour le motif que le sujet, en est « futile », « frivole » ou « vexatoire » ou qu'elle a été faite « de mauvaise foi ») au stade de l'acceptation, il est souvent très difficile à ce stade-là de déterminer si la plainte relève de l'une de ces catégories. Elle fait remarquer que la décision de rejeter une plainte en vertu de l'article 33 peut être reconsidérée par une division différente de l'unité de l'observation du Code, à la demande du requérant.

pourra pas l'accuser de ne pas mettre en pratique ce qu'elle prêche. Il y a toutefois lieu de préciser que la commissaire en chef a fait savoir au Comité que la Commission ne s'intéresse pas seulement à l'équité d'emploi pour gagner de la crédibilité. Un effectif divers et représentatif est essentiel pour que la Commission ontarienne des droits de la personne s'acquitte de son mandat avec succès. On recourra à un coordonnateur de l'équité d'emploi pour veiller à ce que cet objectif devienne réalité. On passera en revue de nombreux éléments, notamment les critères de sélection, les modes de publicité, les formats d'entrevue et l'évaluation du rendement pour faire en sorte que la commission satisfasse aux normes les plus exigeantes de l'équité d'emploi. Le poste de coordonnateur de l'équité d'emploi était annoncé lorsque la commissaire en chef a donné son témoignage. Le recrutement du personnel de la Commission s'effectuait alors selon les principes de l'équité d'emploi, mais non pas dans le cadre du programme coordonné dont la Commission espère bénéficier dans l'avenir.

## Accessibilité

Nous pensons qu'il vaut mieux rappeler l'engagement de la Commission à l'égard de l'accessibilité dans les termes mêmes utilisés par Mme Frazee :

Nous (la Commission) sommes un moyen par rapport à la fin qui est la justice sociale et l'égalité. À ce titre, notre rôle, peut-être notre rôle primordial, est de rendre facile à tous ceux qui ont besoin de nous d'avoir accès à nous. Notre rôle est de mettre l'accent sur le rayonnement, de minimiser et peut-être même d'humaniser la bureaucratie, de parler un langage simple, à l'aide de moyens accessibles et de défendre intensément la cause des personnes dénuées de pouvoir et qui ne savent pas s'exprimer.



vertu du paragraphe 31 (2) du Code qui lui permet de prendre l'initiative de ses propres plaintes. C'est une disposition importante qui a été peu utilisée par le passé. Ce pouvoir permet à la Commission de déterminer ses propres priorités ainsi que de viser des pratiques qui imposent un désavantage injuste, non justifié et appréciable à un groupe de personnes protégées en vertu du Code. On peut établir des cas créant un précédent. Il est possible de déployer des ressources au sein de la Commission entre ses diverses activités pour assurer le succès des initiatives systémiques. Au cours des premières années, l'accent sera mis sur la qualité et non sur la quantité; de cette façon, la Commission espère démanteler d'importants obstacles à l'égalité d'emploi, de prestation de services et de logement.

En réponse aux questions du Comité, la commissaire en chef a fait savoir que la Commission avait un modèle pour l'unité de discrimination systémique qu'elle a constituée. Des équipes d'agents des enquêtes ayant de l'expérience dans ce domaine ainsi que des experts-conseils sont nécessaires au succès de l'entreprise. L'axe principal actuel visé par l'unité de discrimination systémique est l'exécution des directives de la Commission en matière de compromis d'hébergement qui ont été publiées en septembre 1989.

## Crédibilité

La Commission ontarienne des droits de la personne s'est engagée à être un champion crédible des droits de la personne en Ontario. C'est pourquoi, à cette fin, elle instaure un programme interne d'équité d'emploi : ainsi, on ne



embouteillages dans le système de gestion des cas. La Commission est aussi en voie d'énoncer des directives de politique visant à faciliter l'interprétation et l'application des dispositions du Code par le personnel de la Commission et par le public.

Interrogée par le Comité, la commissaire en chef a fait remarquer qu'elle était favorable à «une optique qui resserrerait les délais aux divers stades du processus, à la condition que le resserrément soit raisonnable et qu'il soit uniformément appliqué à toutes les parties à la plainte à tous les stades pertinents de son traitement». La Commission considère, entre autres, des améliorations de la procédure, l'augmentation de l'effectif, l'emploi d'une technologie perfectionnée, le relèvement des rôles et des responsabilités, ainsi qu'une plus grande obligation redditionnelle de son personnel pour diminuer l'arrière. Au moment où ce témoignage était rendu, la Commission annonçait vingt-quatre nouveaux postes.

M<sup>me</sup> Frazee a également fait remarquer que la Commission revoyait sa politique pour savoir s'il fallait accorder la priorité aux cas selon le principe «premier arrivé, premier servi» ou selon un autre principe.

## Progressivité

L'exemple le plus important de l'engagement de la Commission envers la progressivité a consisté à adopter une attitude proactive à l'égard de la discrimination systémique. Elle est habilitée à le faire à un titre unique en

cas est de dix mois, et l'âge moyen des cas encore actifs est de dix-huit mois. Pour reprendre les termes de la commissaire en chef, ces chiffres sont alarmants et inacceptables.

Pour relever ce défi, la Commission a recouru à une large gamme d'initiatives. D'abord et avant tout, le financement accru reçu par la Commission a permis à celle-ci de prendre les mesures nécessaires pour s'acquitter de son mandat. Parmi ces mesures, on peut citer la mise en route d'un examen global de la gestion des cas confié à un particulier qui relèvera directement du directeur général et du comité de direction pour ce qui est de toutes les questions relatives à la résolution de l'arrière, notamment la procédure, les activités, la compétence, la technologie, etc. La Commission a aussi créé sept nouveaux postes de coordonnateur de cas; les personnes engagées à ces postes suivront les cas en recourant à des normes uniformes en vue d'accélérer leur progression à travers le système. En outre, la Commission engage actuellement des candidats à quatorze nouveaux postes d'agent extérieur des droits de la personne en vue d'alléger et d'égaliser la charge de cas des agents actuels.

Parmi les autres efforts visant à aider la Commission à traiter sa charge de cas, il faut citer l'achèvement d'un manuel de procédure complet qui servira à la fois de moyen de formation et de document de référence. On espère qu'il établira un équilibre entre l'efficacité de la procédure et la justice, et l'équité dans le traitement des litiges. La Commission tente aussi de créer un système automatisé de surveillance des cas qui contribuera à repérer les

qui soit fermement enracinée dans le passé de la Commission et toute dévouée à son avenir. Mme Catherine Frazee, commissaire en chef, était cette personne.

La commissaire en chef a assisté en personne à la plupart des audiences du Comité sur la Commission, prenant généreusement le temps nécessaire sur son horaire chargé et exigeant. Les audiences auxquelles elle n'a pas assisté, elle les a suivies à la télévision. Son engagement au service de la Commission et à la cause des droits de la personne en Ontario ne peut être mis en question. Le Comité a été impressionné par son témoignage. Dans le cheminement qui a abouti à nos recommandations, nous nous sommes largement fiés à elle. Les pages qui suivent résument son témoignage.

Mme Frazee s'est penchée sur la Commission dans le cadre de son étude des quatre valeurs suivantes : efficacité, progressivité, crédibilité et accessibilité. Nous discutons ci-dessous de ses observations sur le rôle que jouent ces valeurs au sein de la Commission.

## Efficacité

Le plus grand défi opérationnel lancé à l'efficacité de la Commission ontarienne des droits de la personne (comme c'est le cas pour toutes les commissions des droits de la personne au Canada) est sa capacité de venir à bout de son énorme charge de cas. La Commission gère actuellement 1 600 cas (2 300 si l'on compte ceux dont le règlement est administrativement en attente) répartis entre cinquante agents extérieurs. Le temps moyen employé pour la fermeture des

aux postes vacants au niveau des cadres supérieurs s'effectue maintenant conformément à cette politique. Un directeur de l'équité d'emploi sera engagé. En outre, des initiatives de rayonnement font maintenant partie de la stratégie de recrutement de la Commission.

**Proposition n° 26 :** Il faudrait établir une « ligne réservée » à la Commission ontarienne des droits de la personne pour faciliter l'accès à la Commission.

On a exprimé la crainte que la Commission puisse paraître trop lointaine, inaccessible et intimidante aux personnes qui ont peut-être le plus besoin de son aide. Une suggestion visant à redresser cette situation consiste à établir à la Commission un service téléphonique qui répondrait aux questions du public, suggérerait si oui ou non la question posée peut être dûment traitée par la Commission et fournirait un appui temporaire à l'interlocuteur.

### III. Les dépositions de la commissaire en chef, M<sup>me</sup> Catherine Frazee

À cause du mandat de notre Comité, les dépositions de M<sup>me</sup> Catherine Frazee, l'actuelle commissaire en chef, ont situé en pleine lumière un bon nombre de questions. Pour examiner le fonctionnement de la Commission et évaluer son mandat, son rôle et sa structure futurs en vue de faire des recommandations visant à renforcer la capacité de la Commission de s'acquitter de son mandat, il était manifestement nécessaire d'écouter des personnes susceptibles d'éclaircir le fonctionnement actuel de la Commission et d'extrapoler son avenir. Il fallait quelque un ayant une vision de la Commission ontarienne des droits de la personne



**Proposition n° 24 :** Les commissaires ont besoin d'orientation et de formation.

La réponse de la Commission informe qu'une session d'orientation à l'intention des nouveaux commissaires aura lieu au début de 1989 et que d'autres seront offertes lorsque le besoin s'en fera sentir. Une formation a été dispensée dans certains domaines, comme les directives en matière de compromis. Selon un témoignage devant le Comité, une partie de la formation à entreprendre consiste à accroître la sensibilité du personnel envers les victimes d'une discrimination. La Commission devrait être capable d'aider et de soutenir convenablement les requérants, en particulier au stade de la réception de la plainte.

**Proposition n° 25 :** La Commission doit observer les normes les plus exigeantes de recrutement du personnel. Elle doit, en particulier, élaborer et mettre en oeuvre un programme d'équité d'emploi.

Si la recommandation générale ci-dessus ne figure qu'implicitement dans le rapport Amin-Gordon, elle a été explicitement formulée par Roger Gordon dans son témoignage devant le Comité. Le rapport Amin-Gordon ne signale pas expressément que si un programme d'équité d'emploi avait été en place durant le recrutement aux postes supérieurs, qui fait l'objet principal de son examen, un plus grand nombre de membres de minorités visibles auraient été engagés. La Commission a adopté depuis une politique d'emploi concernant le recrutement et la sélection de son personnel : on peut en trouver le texte à l'annexe «D» du présent rapport. Cette politique a été élaborée avec la participation de tous les membres du personnel, et le recrutement de candidats

limites régionales actuelles sont en voie de révision pour déterminer si elles reflètent bien la distribution actuelle des plaintes.

Un témoignage devant le Comité a établi clairement que les retards apportés au processus a frustré bon nombre de requérants et ont tendance à éroder la foi de la collectivité en la Commission. L'attente du requérant en quête de la résolution de sa plainte entraîne des coûts qui, pour n'être pas nécessairement monétaires, n'en sont pas moins très réels. Ces coûts seraient notablement réduits par suite de réformes du procédé de traitement des plaintes individuelles qui le rendraient plus expéditif. Ce serait le cas par exemple de l'imposition de délais rigoureux (par exemple, un délai de vingt jours au cours duquel les plaintes devraient obtenir une réponse) au processus auxquels toutes les parties devraient se conformer sous peine d'être trouvées en défaut. D'autres dépositions ont proposé que la Commission dispose de plus de ressources (en argent, en équipement informatique, etc.) pour s'acquitter de son mandat. Cette proposition s'accompagne d'une mise en garde précisant que ces nouvelles ressources doivent être dépensées avec prudence. D'autres encore ont pressé la Commission de ne pas traiter les cas selon le principe « premier venu, premier servi ». Elle devrait plutôt recourir à des moyens permettant de marquer certains cas comme urgents, méritant d'être résolus plus rapidement. On a proposé en outre que les procédures d'enquête et de règlement de la Commission soient rendues publiques. D'autres ont proposé que la Commission se soucie moins de parvenir à une résolution du litige par voie de médiation que de traiter la plainte d'une manière plus expéditive.

La réponse de la Commission traite longuement de cette question. Elle décrit certaines initiatives qui ont été entreprises, mais commence par déclarer que la complexité du projet requiert l'attention d'un directeur à plein temps d'un système de gestion de cas pour lequel la Commission engagera des ressources au cours des 12 à 24 prochains mois.

Parmi les mesures que la Commission a prises, la réponse cite notamment : (1) l'attribution de nouvelles ressources concernant son rôle sur le plan de l'observation du Code et sa fonction juridique (qui est également mentionnée dans la réponse du Ministère); (2) l'élaboration de politiques et lignes directrices visant à permettre au personnel d'appliquer les dispositions du Code d'une manière plus homogène; (3) la création d'un manuel de procédure complet; (4) la création du poste de coordonnateur des cas pour chaque région ainsi que du poste de coordonnateur principal de l'observation du Code; (5) les premières mesures visant à élargir le rôle des préposés à l'acceptation des cas; (6) la délégation croissante par les commissaires aux directeurs extérieurs de certaines responsabilités compatibles avec le Code; et (7) la mise en oeuvre à l'essai d'un plan de technologie de l'information.

La réponse de la Commission ajoute qu'il peut être nécessaire de réévaluer la définition actuelle d'«arrière de cas» (à savoir les cas qui ont été ouverts depuis plus de six mois et ne sont pas encore fermés) en fonction de la complexité croissante des cas et des nouvelles procédures qui peuvent être mises en oeuvre. En outre, on prévoit que la Commission approuvera un manuel de procédure en novembre. Enfin, la réponse de la Commission déclare que les



concurrence de 1 000 000 \$ ou triple du profit réalisé sur une opération effectuée en violation de la loi. L'article 147 de la Loi sur la protection de l'environnement<sup>7</sup> prévoit que les sociétés peuvent faire l'objet d'une amende jusqu'à concurrence de 250 000 \$ par jour dans le cas d'une première condamnation et de 500 000 \$ par jour pour les condamnations suivantes. Il est clair que les sanctions quasi-criminelles du Code se situent bien loin derrière celles de ces autres lois.

(C) Les activités de la Commission ontarienne des droits de la personne

Les activités de la Commission ont fait l'objet de nombreuses recommandations.

**Proposition n° 22 :** Pour faciliter la liquidation de l'arrière de cas, les enquêteurs se spécialisent de plus en plus dans le traitement de catégories précises de plaintes.

C'est ce que suggérerait le rapport Coopers & Lybrand. La réponse de la Commission n'en discute pas. Ce n'était toutefois qu'une solution de rechange proposée à la recommandation de modifications plus étendues dont il est question ci-dessus.

**Proposition n° 23 :** Pour liquider l'arrière de cas, que soit mise en oeuvre une importante réforme du système de traitement des cas individuels, notamment un plus grand nombre de cas devraient être réglés à leurs premiers stades.



Pour diminuer l'arrière de cas de la Commission, le rapport Coopers & Lybrand a encouragé celle-ci à recourir à son pouvoir discrétionnaire de refuser d'enquêter sur des plaintes qui lui est octroyé par l'alinéa 33 (1) b) du Code. Un plus grand recours à ce pouvoir aurait certainement un effet sur l'arrière de cas de la Commission. Toutefois, comme l'ont énoncé clairement certaines dépositions, le règlement de cas aux premiers stades et sans audience risque de paraître injuste à certains requérants. C'est pourquoi nous recommanderons ci-dessous que l'on permette des poursuites privées contre les prétendus contrevenants du Code. Avec cette recommandation, nous devons recommander aussi des mesures visant à réduire les cas d'abus de cette nouvelle procédure, comme des sanctions pécuniaires.

**Proposition n° 21 :** Les sanctions éventuelles disponibles devraient être renforcées.

Actuellement, le paragraphe 43 (1) du Code prévoit l'imposition éventuelle d'amendes jusqu'à concurrence de 25 000 \$ seulement, à quiconque enfreint ses dispositions; le paragraphe 43 (2) précise qu'une poursuite de ce genre ne peut avoir lieu qu'avec le consentement par écrit du procureur général. Une commission d'enquête est, en outre, habilitée aux termes de l'alinéa 40 (1) b) du Code à ordonner la restitution aux victimes de discrimination de pertes découlant d'un ou plusieurs actes de discrimination. Un maximum de 10 000 \$ peut être adjugé pour angoisse mentale. Les dépositions devant le Comité ont comparé ces sanctions à celles que prévoient d'autres lois de l'Ontario. Par exemple, l'article 118 de la *Loi sur les valeurs mobilières*<sup>6</sup> prévoit des amendes jusqu'à

<sup>6</sup> L.R.O. 1980, c.466

Des mesures ont été prises pour mettre en oeuvre ces recommandations. La plus significative d'entre elles est, peut-être, la création de la section des communications et de l'éducation. La réponse de la Commission déclare qu'avant que la Commission approuve une politique, les parties concernées ont l'occasion d'exprimer leurs vues et de faire des suggestions.

Le Comité a entendu un témoignage suggérant que la collectivité avait l'impression que la Commission n'exerçait pas sa fonction éducative dans toute la mesure où elle devrait le faire et que les décisions de la Commission n'étaient pas suffisamment annoncées. Ce témoignage estimait, entre autres, que la Commission devrait prendre des mesures pour faire en sorte que toutes ses décisions soient bien annoncées au moment où elle les rend et non pas seulement dans son rapport annuel. La création de troupes d'atelier et l'organisation d'ateliers visant à sensibiliser la population à la menace que constitue la discrimination systémique sont d'autres programmes proposés. Ces ateliers devraient certainement être organisés dans des écoles ainsi que dans le secteur public et le secteur privé.

#### Proposition n° 19 :

Il devrait y avoir des sanctions pécuniaires contre la Commission ontarienne des droits de la personne ou des plaignants individuels en vue de dédommager les personnes à l'endroit desquelles sont déposées des plaintes futiles, frivoles ou vexatoires.

- et -

#### Proposition n° 20 :

On devrait permettre l'exécution individuelle des droits conférés en vertu du Code des droits de la personne de l'Ontario.

qu'il a donné quant aux structures de dépendance hiérarchique, le rapport Coopers & Lybrand suggérerait des moyens qui permettraient de relever le moral du personnel de la Commission. À court terme, il recommandait la résolution rapide du long conflit sur la classification des emplois. C'est une des premières mesures qu'a prises M. Raj Anand, l'ancien commissaire en chef, dès qu'il a assumé sa charge.

La réponse de la Commission décrit en long et en large les mesures prises par la Commission pour augmenter le moral du personnel. Principalement, la Commission constitue un plan à long terme conçu à cette fin, comprenant des améliorations à apporter (1) à la planification stratégique et opérationnelle; (2) à la gestion des ressources humaines; (3) à la structure organisationnelle; (4) aux locaux et aux achats; et (5) à la technologie. Entre autres exemples précis de mesures, on peut citer : une conférence du personnel tenue à la fin juin 1989; des réunions périodiques du personnel avec les directeurs régionaux en vue d'améliorer le courant d'information entre le bureau central et les régions, ainsi que la création d'un bulletin périodique du personnel.

**Proposition n° 17 :** La Commission doit prendre de meilleures mesures pour assurer la représentation des femmes aux postes supérieurs et de prise de décisions.

La Commission a mis en oeuvre cette recommandation. Dans sa réponse, elle précise qu'un peu plus de 50 pour 100 du groupe de gestion de la Commission se compose de femmes.

**Proposition n° 18 :** La Commission doit relever ses communications, ses liaisons et consultations avec le public, ses clients et leurs groupes de circonscription.



Une section des services juridiques et une section des politiques et de la recherche ont toutes deux été créées à la Commission. Étant donné la confusion actuellement perçue entre les responsabilités de ces deux sections, il peut être souhaitable soit de les fusionner, soit de définir plus clairement le rôle de chacune d'elles.

**Proposition n° 15 :** Il faudrait créer une section administrative.

Comme le recommandait le rapport Coopers & Lybrand, une section des finances et de l'administration a été créée par suite des modifications étendues apportées à l'organisation de la Commission. Le rapport Amin-Gordon remet expressément en question l'envergure de la section administrative, estimant que sa dotation en personnel est appropriée aux exigences actuelles de la réorganisation en cours, mais inappropriée aux exigences de la situation postérieure à la réorganisation. Il estime que l'on devrait fixer cette dotation au niveau postérieur à la réorganisation, tout en comblant le déficit provisoire à l'aide d'un personnel détaché, etc.

**Proposition n° 16 :** Il faut améliorer le moral du personnel. À cette fin, il faudrait, entre autres, renforcer l'aménagement des ressources humaines et les communications entre le personnel et la direction.

Le rapport Coopers & Lybrand reconnaissait que l'organisation de la Commission a porté à sa culture collective des coups qui peuvent être inacceptables. La structure de dépendance hiérarchique divisée, par exemple, a donné aux employés l'impression que ni la Commission, ni le ministère du Travail ne se soucient de leur bien-être. C'est pourquoi, en plus du conseil



de l'Ombudsman de l'Ontario comme exemple d'organisme qui bénéficie d'une relation sans lien de dépendance avec le gouvernement.

**Proposition n° 11 :** Il faudrait créer une unité de discrimination systémique de haut profil, indépendante de l'unité de l'observation du Code.

Une unité de discrimination systémique a effectivement été créée. Elle devenait nécessaire, en partie, à cause (1) du succès de la Commission à réduire la discrimination manifeste, (2) de la complexité croissante des modes de discrimination et (3) de la nature changeante de la société ontarienne. Il y a lieu de remarquer toutefois que, selon le rapport Amin-Gordon, la dotation en personnel de l'unité de discrimination systémique est insuffisante.

Un témoignage devant le Comité estime que la Commission devrait recourir au pouvoir qui lui est conféré en vertu des articles 31 (2), 27 et 28 pour déposer des plaintes de sa propre initiative et, en général, prendre des mesures contre des actes réels ou éventuels de discrimination.

**Proposition n° 12 :** Il faudrait créer une section des communications.

Une section des communications a effectivement été créée.

**Proposition n° 13 :** Il faudrait créer une section de l'élaboration des politiques et de la recherche.

- et -

**Proposition n° 14 :** La Commission devrait disposer de ses propres ressources juridiques.

réserve à l'examen d'autres questions que le règlement des cas. Elle déclare en outre que « les commissaires se sont récemment penchés sur des questions et orientations plus larges concernant la Commission. Il s'agit là d'une mesure permanente ».

Étant donné la plus grande participation de la commissaire en chef aux activités de la Commission, MM. Amin et Gordon ont remarqué (comme il est mentionné à partir de la page 22 ci-dessus) qu'il y a eu une certaine confusion entre les responsabilités de la commissaire en chef et celles du directeur général. Cette confusion en a entraîné une autre dans les rôles de dépendance hiérarchique des directeurs de section. La réponse de la Commission déclare que les commissaires participent intensément à une discussion et un examen de ces responsabilités.

**Proposition n° 10 :** Le Code devrait être modifié de telle sorte que la Commission ne relève que d'un comité permanent de l'Assemblée législative.

Un certain nombre de dépositions devant le Comité estiment qu'il est justifié d'envisager une modification du Code précisant que la Commission n'est plus responsable devant quelque ministre ou ministère que ce soit. La Commission devrait plutôt, suggère-t-on, ne rendre de comptes qu'à un comité permanent de l'Assemblée législative, qui peut entreprendre un examen annuel des activités de la Commission. L'opinion exprimée est que la cause des droits de la personne devrait se situer au-dessus des partis, c'est pourquoi la Commission devrait relever d'un organisme qui se situe au-dessus des partis. Et de citer le modèle

le compléter. Dans la nomination des commissaires, il y a lieu de tenir compte de facteurs comme le service communautaire et la connaissance d'autres cultures. On a suggéré qu'un Comité permanent de l'Assemblée législative, peut-être avec la participation du public, approuve la nomination des commissaires. Cette mesure non seulement aiderait à faire en sorte que les nominations soient faites au mérite, mais aussi augmenterait le sentiment d'indépendance éprouvé par les commissaires. D'autres ont proposé que la nomination des commissaires soit laissée à la commissaire en chef.

#### Proposition n° 9 :

La relation de dépendance hiérarchique de la Commission et du ministère doit être modifiée. À cette fin et en l'absence de toute modification d'ordre législatif, la Commission devrait suivre le modèle d'un conseil d'administration dans l'exercice de ses activités et il faudrait rédiger un protocole d'entente entre la Commission et le ministère.

La réponse de la Commission précise que le directeur général relève maintenant directement de la commissaire en chef. En outre, il existe maintenant un protocole d'entente entre le ministère et la Commission, dont on peut trouver le texte à l'annexe «E» du présent rapport. Tandis que le directeur général relève maintenant de la commissaire en chef en ce qui concerne le fonctionnement de l'organisme au jour le jour, il continue de relever du sous-ministre des Affaires civiles en ce qui concerne les dépenses et le degré de conformité de l'administration de la Commission aux exigences et procédures du ministère.

En réponse à la recommandation selon laquelle les commissaires devraient agir d'avantage comme s'ils étaient les administrateurs d'une société, la réponse de la Commission déclare que, durant les réunions de la Commission, un temps est



postes comme une meilleure chose à faire. Une telle reconnaissance, entre autres choses, donne l'impression que la Commission est assez indépendante du gouvernement pour veiller à ce que le plus gros employeur de la province applique le Code.

**Proposition n° 7 :** Un plus grand nombre de commissaires devraient être engagés à temps plein.

Certaines dépositions devant le Comité ont précisé que c'est là un facteur qui empêchait la Commission de s'acquitter du mandat que lui impose l'article 28 du Code. Étant donné que le paragraphe 26 (6) exige qu'au moins trois membres de la Commission agissent ensemble pour s'acquitter des fonctions de la Commission et compte tenu du nombre limité de commissaires et du temps limité qu'ils - en particulier les commissaires à temps partiel - peuvent consacrer à la Commission, on en tire la conclusion qu'un plus grand nombre de commissaires à temps plein permettrait à la Commission d'effectuer plus de travail en moins de temps.

**Proposition n° 8 :** Les commissaires ne doivent être nommés que d'après leur mérite.

Coopers & Lybrand a fait cette recommandation pour la première fois en 1985 et l'a répétée dans le rapport Coopers & Lybrand. Certains mémoires ou témoignages devant le Comité ont souligné que la nomination des commissaires ne doit pas être une question de favoritisme ou de camouflage. La compétence ne suffit pas. Il doit aussi y avoir engagement, dévouement et zèle. Non seulement ces exigences n'entravent aucun programme d'équité d'emploi, mais elles devraient



**Proposition n° 5 :** Le Code devrait expressément permettre les programmes liant l'octroi de contrats à l'observation du Code.

Une autre façon de traiter la discrimination systémique consiste à recourir à des « programmes liant l'octroi de contrats à l'observation du Code », en vertu desquels des parties du secteur public et du secteur privé peuvent refuser d'octroyer des contrats à quiconque ne pratique pas l'équité d'emploi. Il a été recommandé au Comité que la Commission encourage le recours à des programmes liant l'octroi de contrats à l'observation du Code et que le Code soit modifié en vue de le permettre expressément.

*(B) L'organisation de la Commission ontarienne des droits de la personne*

Le rapport Coopers & Lybrand concluait que les modifications qu'il recommandait d'apporter aux fonctions de la Commission entraîneraient des modifications étendues de l'organisation de la Commission. On trouvera ci-dessous ces recommandations et d'autres encore, ainsi que les discussions qui les ont entourées.

**Proposition n° 6 :** Les commissaires ne doivent pas détenir leur charge à volonté, autrement dit, il doit y avoir un certain degré de sécurité d'emploi.

Un certain nombre de mémoires et de témoignages suggèrent que les commissaires détiennent leur charge avec une certaine permanence. Actuellement, ils sont nommés par décret pour un mandat de trois ans à volonté. M. Amin déclare que l'on peut considérer la reconnaissance d'une permanence dans ces

organisationnelles tiennent compte de la mise en valeur des fonctions de la Commission. Il sera question plus loin de l'efficacité de ces modifications. Les commissaires passent chaque mois en revue la situation de ces nouvelles sphères d'activité.

En ce qui concerne l'énoncé de mandat proposé, la Commission entend actuellement des activités qui aboutiront à une délimitation plus claire du rôle des sections au sein de la Commission et de leur orientation stratégique.

**Proposition n° 4 :** Le Code devrait énoncer clairement le pouvoir de la Commission de prendre l'initiative de programmes de promotion sociale.

Sur la recommandation du rapport Coopers & Lybrand, la Commission a créé une unité responsable de la résolution de la discrimination systémique. C'est une philosophie nouvelle pour la Commission, reconnaît le rapport. Elle est tout aussi nouvelle pour le Code. C'est pourquoi il n'y a pas, dans le Code, de disposition conférant explicitement à la Commission le pouvoir de prendre l'initiative de programmes de promotion sociale, qui est le principal moyen de s'attaquer à la discrimination systémique. Un certain nombre de dépositions devant le Comité ont estimé qu'il ne devait y avoir nul doute que la Commission soit habilitée à le faire. Il a également été suggéré que ces pouvoirs sont déjà conférés à la Commission en vertu des dispositions actuelles du Code.

(A) Les fonctions de la Commission ontarienne des droits de la personne

Après un examen du Code, le rapport Coopers & Lybrand en arrive à la conclusion que les fonctions de la Commission sont au nombre de trois : l'éducation, l'élaboration de politiques et l'observation du Code et que la Commission met exagérément l'accent sur cette dernière fonction. À la suite de cette observation, le rapport Coopers & Lybrand formule les trois propositions suivantes étroitement reliées entre elles :

**Proposition n° 1 :** La Commission devrait accorder plus d'attention et de ressources à ses fonctions d'éducation/prévention et d'élaboration de politiques par rapport à son rôle sur le plan de l'observation du Code.

et

**Proposition n° 2 :** Lorsqu'elle s'acquitte de son rôle sur le plan de l'observation du Code, la Commission devrait accorder plus d'attention à l'élimination de la discrimination systémique qu'au traitement des plaintes individuelles.

et

**Proposition n° 3 :** Pour réussir, un tel déplacement de l'accent de la part de la Commission doit s'accompagner d'un énoncé clair de son mandat et de ses objectifs.

La Commission fait savoir qu'elle a pris des mesures visant à réaliser les modifications recommandées aux fonctions de la Commission. Au premier rang des modifications se situent les modifications organisationnelles - peut-être grâce à l'augmentation des ressources allouées à la Commission depuis 1987 - qui ont créé les directions générales responsables de l'élaboration des politiques, de l'éducation et des grandes initiatives systémiques. Ces modifications

pratiques de congédiement de la Commission étaient conformes aux normes reconnues. Certaines communications de la Commission ont peut-être été trompeuses. Le moral du personnel était très bas.

## II. Examen des modifications proposées à la Commission ontarienne des droits

### de la personne

Après avoir situé le cadre dans lequel cet examen a été réalisé, il convient d'examiner maintenant les propositions particulières de réforme proposées à la Commission. Ces propositions sont tirées du rapport Coopers & Lybrand, du rapport Amin-Gordon et des mémoires (oraux et écrits) présentés au Comité au cours de ses audiences.

On se penche en particulier sur la réponse de la Commission composée par M<sup>me</sup> Catherine Frazee, l'actuelle commissaire en chef, quant aux mesures que la Commission a prises en réaction aux deux rapports ci-dessus. Nous parlerons séparément, par la suite, du témoignage oral de M<sup>me</sup> Frazee devant le Comité.

Les propositions reçues ont été classées selon qu'elles visent un ou plusieurs des points suivants : A) les fonctions, B) l'organisation et C) le fonctionnement de la Commission. Il peut y avoir un chevauchement entre ces titres. Toutefois, c'est en organisant la matière de cette façon que nous pouvons le mieux examiner les arguments pour ou contre une proposition donnée.



portant sur les classifications d'emploi; et c) la perception d'un grand nombre que la haute direction constitue un cercle fermé et inaccessible.

Le commissaire en chef a fait des efforts considérables pour résoudre ces points, ce qui lui a valu la fidélité du personnel de la Commission. Il reste que le moral de la Commission au moment de la rédaction du rapport Amin-Gordon était «à un niveau extrêmement bas». Même si l'on a constaté que la totalité du personnel était profondément et personnellement engagé à la cause des droits de la personne, il y avait entre ses membres d'importants désaccords.

## *(7) Conclusion*

En résumé, le rapport Amin-Gordon ne met pas en doute l'honnêteté ou l'intégrité du commissaire en chef et ne trouve aucune preuve de discrimination ou de favoritisme dans l'engagement du personnel supérieur. Bien que l'on constate la conformité appropriée aux politiques de la Commission en matière d'engagement du personnel, le rapport signale des cas de pratiques d'engagement irrégulières. La priorité donnée au dépistage de candidats appartenant à des groupes de minorités visibles était insuffisante et aucun programme d'équité d'emploi n'était en place au moment du recrutement. La plus haute priorité de la Commission à l'époque était d'engager des femmes pour combler des postes supérieurs. Il y a eu une confusion de responsabilités entre certains postes supérieurs, notamment entre celui du commissaire en chef et celui du directeur général, et la méthode de dotation en personnel en partant du sommet adoptée par la Commission a abouti à la dotation insuffisante de certaines sections. Les

Le rapport Amin-Gordon examine le niveau du moral au sein de la Commission et tente de préciser les motifs qui expliquent sa faiblesse actuelle. Les auteurs le font en tenant compte de la toile de fond constituée par les trois facteurs présents à l'arrivée de M. Raj Anand que ces mêmes auteurs estiment pertinents : A) La constatation du rapport Coopers & Lybrand que les raisons du problème de la Commission sont notamment l'attention désordonnée que la Commission accorde au traitement des cas individuels et le fait que le commissaire en chef s'intéresse de trop loin au fonctionnement de la Commission; B) la participation des agents des droits de la personne à un long litige

#### (6) Le moral

MM. Amin et Gordon ont examiné les chiffres et constaté qu'en 1987-1988, 25,5 pour 100 de tous les nouveaux cas ont été résolus dans les six mois, tandis qu'en 1988-1989, 37,7 pour 100 de tous les nouveaux cas ont été résolus dans le même délai. Le rapport Amin-Gordon estime que la déclaration d'une «amélioration de 100 pour 100» n'est pas exacte, car il n'y a eu qu'une amélioration de 12,2 pour 100. Il y a lieu de remarquer que, selon ces chiffres, le nombre de nouveaux cas résolus dans les six mois a en fait augmenté de 47,3 pour 100.

Il y a tout juste un an, nous ne traitions que 25 pour 100 de ces plaintes en six mois ou moins. A la fin de l'année, nous enregistrions une amélioration de 100 pour 100, et nous visons à traiter 75 pour 100 des plaintes en six mois ou moins d'ici la fin de cette année.

En second lieu, le communiqué de la Commission déclare ce qui suit :

Le déficit temporaire peut être comblé à l'aide d'un personnel détaché, etc.

##### (5) *Communications de la Commission*

MM. Amin et Gordon traitent également d'une communication publique de l'ancien commissaire en chef au nom de la Commission concernant la dotation en personnel de postes de la haute direction. M. Raj Anand a publié dans le Toronto Star du 5 mai 1989 un communiqué qui, estime-t-on, appelle quelques observations. Le communiqué déclarait :

L'équipe de haute direction de la Commission se compose de neuf membres : 2 appartiennent à des minorités visibles, 1 est handicapé, 4 appartiennent à des minorités ethniques et, sur ce nombre, 4 sont des femmes.

Ces chiffres comprenaient le commissaire en chef et son adjointe administrative. MM. Amin et Gordon n'acceptent pas l'inclusion de cette dernière dans la liste parce que (1) elle était déjà en poste lorsque ces postes ont été comblés, et (2) elle ne fait pas partie de la haute direction. Ils n'acceptent pas l'inclusion du commissaire en chef puisqu'il n'est pas recruté par la Commission. Ils n'acceptent pas non plus la mention du handicap d'un chef de service ni l'ascendance ethnique des membres de minorités non visibles, car la Commission n'en avait pas connaissance lors du recrutement. Cet élément n'a donc pas influé sur ses décisions d'engagement.

de réviser la structure organisationnelle en pensant spécialement à un financement futur et au développement futur des sections. S'il advient que les niveaux de dotation en personnel ne peuvent pas être atteints dans l'avenir, MM. Amin et Gordon proposent la fusion de certaines sections.

- B. Le directeur général relève maintenant uniquement de la commissaire en chef, comme le recommandait le rapport Coopers & Lybrand. La commissaire en chef a également assumé des responsabilités supplémentaires, jouant un plus grand rôle dans le mandat élargi de la Commission, comme cela avait été proposé. Cela a causé un peu de confusion dans les responsabilités des deux postes ainsi que dans la perception qu'avaient les directeurs de section de la structure redditionnelle. MM. Amin et Gordon recommandent de tirer au clair les responsabilités respectives des postes et de formaliser les relations de dépendance hiérarchique des directeurs de section.

- C. MM. Amin et Gordon estiment que les similitudes entre les postes de directeur des services juridiques et de directeur de la politique et de la recherche rendent souhaitable soit de clarifier les domaines respectifs de responsabilité, soit de réunir leurs fonctions dans un poste unique.

- D. MM. Amin et Gordon s'inquiètent de l'envergure de la section administrative en voie de développement. La réorganisation actuelle fait peser des exigences exceptionnelles sur cette section. Ils proposent que l'effectif permanent soit fixé au niveau qui sera nécessaire après la réorganisation.



«attentes de la collectivité» en matière de représentation des minorités visibles.

### (3) Équité d'emploi

MM. Amin et Gordon constatent qu'il n'y avait pas en place de programme d'équité d'emploi à la Commission lorsque les candidats à ces postes supérieurs ont été recrutés. Ils ont examiné l'avant-projet de proposition d'équité d'emploi envisagé par la Commission et sont arrivés à la conclusion que, si ce programme avait été en place lorsque les postes en question ont été comblés, au moins un candidat d'une minorité visible aurait été engagé.

### (4) Observations au sujet de la structure organisationnelle

MM. Amin et Gordon discutent également de la structure organisationnelle de la Commission, exprimant leurs observations sur la façon dont certaines recommandations du rapport Coopers & Lybrand ont été mises en oeuvre et sur les conséquences éventuelles de cette mise en oeuvre. Ces observations sont résumées comme suit :

A. Le commissaire en chef a mis en oeuvre la structure organisationnelle recommandée par le rapport Coopers & Lybrand, la dotant en personnel en partant du sommet. Comme le rapport Coopers & Lybrand prévoyait un personnel plus étoffé qu'il n'était possible de le réaliser dans toutes les sections (sauf celle de l'unité d'observation du Code), on a proposé

possibles et que rien n'empêche la Commission de nommer quelqu'un à un poste de haute direction en dehors de tout concours.

## **Autres concours**

Le rapport Amin-Gordon commente brièvement le concours ouvert pour le poste de directeur de l'unité de l'observation du Code. Il trouve ensuite que les concours ouverts pour les postes de directeur des communications et de l'éducation et de directeur de l'unité de discrimination systémique ont été conformes aux procédures de recrutement acceptables.

## **Conclusion**

Dans l'ensemble, MM. Amin et Gordon ne trouvent pas de preuves de discrimination, de favoritisme ou de truquage de concours dans la dotation en personnel de postes supérieurs. Ils constatent que certaines pratiques employées ont pu aboutir au traitement injuste de certains candidats à ces postes et que la Commission n'a pas pris de mesures appropriées pour trouver des candidats provenant de groupes de minorités visibles et qu'elle n'a pas fait d'efforts raisonnables pour repérer les candidats de minorités visibles qui se présentaient et réunissaient les conditions requises. MM. Amin et Gordon reconnaissent que la plus grande priorité de la Commission était d'engager des femmes pour occuper des postes supérieurs. C'était une autre recommandation du rapport Coopers & Lybrand, et MM. Amin et Gordon concèdent que la mise en oeuvre de cette recommandation peut avoir contribué à ce que la Commission ne comble pas les

La Commission a effectué deux tentatives pour obtenir un directeur de la politique et de la recherche. Au cours de la première tentative, six candidats ont passé une entrevue et aucun n'a été retenu parce que, selon les deux membres du comité de sélection interrogés par MM. Amin et Gordon, ils n'avaient pas la connaissance et l'expérience des questions juridiques qui se présenteraient dans le cadre de leur emploi. La Commission s'est ensuite adressée à la Direction de la gestion du personnel cadre (DGPC) du Secrétariat des ressources humaines dont il a demandé l'aide pour trouver des candidats. Dans la deuxième description d'emploi, il était ajouté que le candidat devait savoir « connaître les questions juridiques ». La DGPC a fourni une liste de vingt-deux candidats parmi lesquels le directeur général a choisi quatre personnes pour leur faire passer une entrevue et leur a ajouté le conseiller spécial du commissaire en chef. C'est celui-ci qui a obtenu le poste. Le directeur général a expliqué qu'il a ajouté le nom du conseiller spécial à la liste de la DGPC après consultation avec cette dernière. Dans son témoignage devant le Comité, M. Amin a déclaré que le directeur général n'avait donné aucun motif précis justifiant l'adjonction du nom du conseiller spécial à la liste. MM. Amin et Gordon en sont arrivés à la conclusion qu'en raison des différences considérables entre les qualités requises publiées dans la description d'emploi et les qualités effectivement requises pour le poste, le concours aurait dû être annulé et repris sur de nouvelles bases. Il y a lieu de signaler que M. Gordon a ajouté dans son témoignage devant le Comité que cela n'arrive que dans le meilleur des mondes

principal du contentieux. Sur les quatorze hommes et neuf femmes qui ont sollicité le poste, deux hommes et quatre femmes ont passé une entrevue pour l'obtenir. Ils notent que deux des candidats interviewés (y compris le candidat retenu) ont été encouragés par le commissaire en chef à se porter candidats. Par la suite, le nom du candidat retenu a été ajouté à la liste des candidats à interviewer, après la présélection initiale, ce qui est contraire aux pratiques normales, remarquent MM. Amin et Gordon, tout en ajoutant que cette pratique est souvent suivie avec moins de rigueur dans les concours à des postes de direction.

#### Directeur des finances et de l'administration

En ce qui concerne le poste de directeur des finances et de l'administration, le candidat retenu n'était pas membre d'une minorité visible nonobstant le fait qu'il y avait dans le processus de présélection des candidats de minorités visibles ayant des titres ou diplômes égaux ou supérieurs, qui n'ont même pas obtenu une entrevue. Un candidat de minorité visible hautement qualifié qui n'a pu assister à l'entrevue fixée n'a pu obtenir une nouvelle date d'entrevue. Le directeur général a expliqué à MM. Amin et Gordon que l'on avait donné le poste au candidat retenu à cause du travail qu'il avait réalisé alors qu'il était détaché auprès de la Commission et de ses excellentes références. Les auteurs concluent que si les arguments en matière d'équité d'emploi avaient été une priorité, on aurait fait passer une entrevue à un plus grand nombre de candidats de minorités visibles.



contentieux, directeur des finances et de l'administration, directeur de la politique et de la recherche, directeur de l'unité de l'observation du Code, directeur des communications et de l'éducation et directeur de l'unité de discrimination systémique. Le Secrétariat des ressources humaines n'a participé qu'au concours pour le poste de directeur général. Le commissaire en chef a participé à tous les concours, sauf pour le poste de directeur des finances et de l'administration. Le directeur général a participé à tous les concours ouverts pour les postes de directeur de section, sauf pour le poste de directeur des services juridiques.

## Directeur général

MM. Amin et Gordon constatent que 5 pour 100 des candidats étaient membres de minorités visibles et qu'aucun d'eux n'a passé d'entrevue. Parmi les personnes ayant passé une entrevue, deux étaient des femmes et neuf, des hommes. Ils signalent les deux points suivants : (1) aucune des notes des comités de sélection n'a été conservée dans le dossier, contrairement à la procédure normale, ce qui a entravé cet examen, et (2) la constitution du comité de sélection a tellement changé qu'il est difficile de garantir l'homogénéité dans son évaluation des candidats.

## Directeur des services juridiques/avocat principal du contentieux

MM. Amin et Gordon rapportent qu'aucun membre d'une minorité visible ne s'est porté candidat au poste de directeur des services juridiques/avocat

## (2) Recrutement de candidats aux postes supérieurs

MM. Amin et Gordon ont cherché dans quelle mesure (le cas échéant), les politiques, procédures et pratiques de la Commission se sont conformées au *Manuel d'administration* (volume 2) et à la loi sur la fonction publique<sup>5</sup> ainsi qu'au guide de la fonction publique de l'Ontario, Guide de vérification de la dotation en personnel (Staffing Audit Guide). Une réserve s'impose. Étant donné que la documentation ne précise pas si le candidat au poste à combler est ou n'est pas membre d'une minorité visible, toutes les données à cet égard sont fondées sur le nom de famille des candidats et des souvenirs personnels; c'est pourquoi il y a lieu de tenir compte de ces sources d'éventuelle inexactitude dans l'étude des statistiques suivantes.

MM. Amin et Gordon remarquent que la Commission est entièrement responsable des engagements en cause. Avant le 15 août 1988, le ministère de la Culture et des Communications était responsable de la dotation de ces postes en personnel. Même si la Commission s'est engagée à laisser la Direction des ressources humaines du ministère mettre la dernière main aux engagements effectués après cette date, il est clair pour les auteurs du rapport - et la Commission ne l'a pas nié - que la Commission a été la responsable de l'engagement des candidats retenus.

Les sept postes supérieurs suivants ont été comblés entre mai et décembre 1988 : directeur général, directeur des services juridiques/avocat principal du

---

<sup>5</sup> L.R.O. 1980, chap. 418

devrait rechercher ces intérêts et d'autres, comme ceux de l'Ombudsman de l'Ontario.

## **B. Le rapport Amin-Gordon - Juin 1989**

Au cours de la réorganisation de la Commission ontarienne des droits de la personne qui a eu lieu en 1988 à la suite des recommandations du rapport Coopers & Lybrand, un certain nombre de postes de haute direction ont été créés. Aucun de ces postes n'a été occupé par des membres de minorités visibles. Les inquiétudes de particuliers, de groupes intéressés et de la collectivité dans son ensemble qui en ont résulté ont amené le sous-ministre des Affaires civiles à prendre l'initiative d'un examen de ces allégations, examen dont le mandat est reproduit à l'annexe «C». Ce sont les mêmes circonstances et l'examen qu'en ont fait MM. Amin et Gordon qui ont été à l'origine des audiences de notre comité sur la Commission ontarienne des droits de la personne. On trouvera ci-dessous un résumé de certaines constatations du rapport Amin-Gordon.

### **(1) Le commissaire en chef**

MM. Amin et Gordon ont estimé que l'ancien commissaire en chef, M. Raj Anand, était une personne honnête, intègre et profondément dévouée à la cause des droits de la personne.

Le rapport juge que des améliorations en matière de mise en oeuvre des ressources humaines seront nécessaires pour assurer le succès de toute modification à apporter à la Commission. La Commission est également invitée à renforcer ses communications, liaisons et consultations avec le public, ses clients et les groupes de circonscription. Dans cette tâche, la Commission

direction.

aussi renforcer la communication entre le personnel extérieur et la haute devrait relever directement des groupes de travail de la Commission. Il faut relever de la Commission par l'intermédiaire de la direction régionale, mais culture de l'organisme. Par exemple, le personnel régional ne devrait plus l'organisation de la Commission influe également de plusieurs façons sur la postes de la haute direction et de prise de décision. La nature régionale de de mesures visant à assurer une plus grande représentation des femmes dans les personnel devraient émerger. En outre, le bureau recommande la mise en oeuvre concerne le long terme, des modèles de consultation entre la direction et le résoudre sans tarder le processus de classification des emplois. En ce qui semblent s'inquiéter de leur bien-être; c'est pourquoi, à court terme, il faut employés de la Commission. Ni la Commission, ni le ministère du Travail ne division de la structure redditionnelle influe considérablement sur le moral des influe sur la culture organisationnelle de la Commission. Il conclut que la l'administration et la prolifération de bureaux régionaux largement disséminés) organisationnelle (en particulier la double dépendance hiérarchique de Le bureau s'est également penché sur la façon dont la structure



rapport estime, en particulier, que la commissaire en chef et le directeur général doivent être des chefs de file solidement établis pour assumer leur rôle renforcé. Il conclut, en outre, qu'il faut instaurer des vérifications et contrepois appropriés au sein des sections et entre elles.

M. Applin explique dans son témoignage que la Commission s'est enlisée dans un bourbier de détails incapables de donner une orientation de politique à la Commission. On recommande la nomination d'un plus grand nombre de commissaires à temps plein ayant des tâches fonctionnelles précises, comprenant peut-être l'obligation d'appliquer le nouveau régime de traitement des cas individuels. Il faudrait aussi constituer des comités de commissaires (comme par exemple un comité d'application et d'observation du Code) pour encourager des liens fonctionnels entre les commissaires et le personnel de la Commission.

Le directeur général, remarque-t-on, relève de la Commission à l'égard de certaines questions et du sous-ministre du Travail à l'égard d'autres questions. Cette double obligation redditionnelle a pour effet non seulement de diluer le pouvoir de la Commission sur ses propres activités, mais de la faire paraître comme n'étant pas indépendante. Cela, réuni au système inadéquat de vérifications et de contrepois au sein de la Commission elle-même, oblige le directeur général à relever directement de la commissaire en chef. En même temps, les bureaux des commissaires devraient être situés auprès de ceux de la haute direction de la Commission.

1. The first part of the report is a general introduction to the subject of the study. It discusses the importance of the study and the objectives of the research. It also provides a brief overview of the methodology used in the study.

## 2. The second part of the report is a detailed description of the methodology used in the study.

### 2.1. Description of the study area

The study area is located in the north-eastern part of the country. It is a coastal area with a population of approximately 100,000 people. The area is characterized by a mix of urban and rural areas. The urban areas are concentrated along the coast, while the rural areas are located inland. The study area is divided into three main regions: the coastal region, the urban region, and the rural region. The coastal region is the most densely populated and is characterized by a high level of economic activity. The urban region is the second most densely populated and is characterized by a high level of economic activity. The rural region is the least densely populated and is characterized by a low level of economic activity. The study area is divided into three main regions: the coastal region, the urban region, and the rural region. The coastal region is the most densely populated and is characterized by a high level of economic activity. The urban region is the second most densely populated and is characterized by a high level of economic activity. The rural region is the least densely populated and is characterized by a low level of economic activity.

### 2.2. Description of the study population

The study population consists of all the people living in the study area. The population is divided into three main groups: the coastal population, the urban population, and the rural population. The coastal population is the most densely populated and is characterized by a high level of economic activity. The urban population is the second most densely populated and is characterized by a high level of economic activity. The rural population is the least densely populated and is characterized by a low level of economic activity. The study population is divided into three main groups: the coastal population, the urban population, and the rural population. The coastal population is the most densely populated and is characterized by a high level of economic activity. The urban population is the second most densely populated and is characterized by a high level of economic activity. The rural population is the least densely populated and is characterized by a low level of economic activity.

M. Applin déclare avoir eu l'impression que l'élaboration des politiques de la Commission a été réalisée en grande partie hâtivement parce que les ressources humaines consacrées à cette tâche étaient insuffisantes étant donné l'énorme volume de cas que la Commission devait résoudre. Parmi les responsabilités proposées pour la section des politiques, il faut citer les exigences internes liées au lancement d'une politique pour la Commission dans son ensemble et pour le soutien des autres sections, ainsi que les exigences externes de politique liées à l'application du Code. Le rapport recommande de même que, à long terme, la Commission ait ses propres ressources juridiques et qu'elle n'ait plus à recourir aux avocats du ministère du Procureur général. Une telle mesure augmenterait le pouvoir de la Commission sur ce domaine vital, non seulement elle perfectionnerait la compétence des avocats à son service, mais elle approfondirait leur engagement à l'égard des programmes de la Commission.

Coopers & Lybrand conclut en reconnaissant que la mise en oeuvre de ces recommandations exigerait la création d'une nouvelle section administrative chargée de surveiller les activités élargies de la Commission.

## (2) *La réforme du procédé de traitement des cas individuels*

Le rapport Coopers & Lybrand réexamine les recommandations faites en 1985 pour réformer la méthode de traitement des cas individuels, relève les mesures prises par la Commission pour mettre en oeuvre ces recommandations et expliquer pourquoi tout cela a abouti à un échec. Il cite des statistiques montrant que même si la Commission a réalisé des progrès dans la liquidation de l'arrière de







fondées sur la discrimination systémique et, pour maintenir sa crédibilité de protectrice des droits de la personne, la Commission ne doit pas paraître subordonnée à l'institution qui fait l'objet des plaintes déposées. M. Applin admet toutefois dans son témoignage devant le Comité qu'il existe des organismes gouvernementaux (comme la Division de la santé et de la sécurité au travail du ministère du Travail) qui, à l'occasion, prennent le gouvernement à partie. Parmi d'autres facteurs qu'il détecte comme influant sur la relation de dépendance hiérarchique entre la Commission et le gouvernement, il cite : (i) la nécessité d'assurer l'obligation redditionnelle de la Commission en matière de politique et de répartition des ressources; (ii) l'efficacité organisationnelle et opérationnelle; (iii) l'indépendance administrative quant à la répartition des ressources; (iv) la nécessité de modifier la loi; (v) les rapports de la Commission avec d'autres programmes d'exécution de la loi (comme les normes d'emploi); et (vi) les rapports de la Commission avec d'autres «bureaux spéciaux» (comme la Direction générale de la condition féminine).

À cette fin, le rapport Coopers & Lybrand recommande, en premier lieu, que les commissaires soient responsables de la Commission et agissent comme s'ils étaient son conseil d'administration et, en second lieu, que l'on rédige<sup>1</sup> un protocole d'entente entre le ministère et la Commission. Selon le témoignage de M. Applin, les auteurs ne pensent pas que la Commission ait besoin de plus d'indépendance que celle-là pour bien s'acquitter de ses fonctions, même si certains commissaires ne sont pas d'accord avec eux sur ce point. M. Applin a

---

<sup>1</sup> Ce protocole d'entente vient seulement d'être rédigé. On peut en trouver le texte à l'annexe «E» du présent rapport.

Le rapport Coopers & Lybrand conclut que l'instauration d'une unité de discrimination systémique comporterait des changements organisationnels pour la Commission. En premier lieu, il affirme que les rapports hiérarchiques entre la Commission et le gouvernement devront changer pour bien des motifs. Le principal d'entre eux est que la Commission doit devenir indépendante du gouvernement et donner l'impression qu'elle le devient. À titre de plus gros employeur de la province, le gouvernement lui-même fera l'objet de plaintes

commissions d'enquête.

Un énoncé du mandat et des objectifs permettrait aux commissaires de déterminer ce qu'ils doivent faire et ce qu'ils peuvent déléguer à d'autres, rationalisant par là même le procédé. Selon le témoignage de M. Applin, cela faciliterait également la répartition des ressources. Un énoncé de ce genre serait compatible avec le Code et avec les décisions des tribunaux et des

assumés par des divisions distinctes de l'organisme.

Au cours de son témoignage devant le Comité, M. Applin décrit ces dichotomies comme des « paradoxes ». Il ne croit pas impossible, par exemple, qu'existe un organisme ayant à la fois un rôle d'exécution de la loi et un rôle d'éducation. La police est un exemple d'organisme qui s'acquitte de ces deux rôles. À vrai dire, il ne peut imaginer une Commission des droits de la personne qui n'incarne pas ce paradoxe, même s'il ne pense pas qu'il soit nécessaire d'envisager le paradoxe « défense » - « exécution de la loi/médiation ». C'est pourquoi il conclut qu'il n'est pas nécessaire de séparer les rôles d'exécution de la loi et d'éducation. Il suffit de faire en sorte que ces rôles soient

plus grande attention aux mandats d'ordre éducatif et préventif de la Commission. En ce qui concerne son rôle sur le plan de l'observation du Code, la Commission devrait mettre davantage l'accent sur la résolution de la discrimination systémique plutôt que sur la poursuite des plaintes individuelles. Dans son témoignage, M. Applin compare le traitement des cas un à un à la prétention de vider la mer à l'aide d'un dé. On ne peut lutter contre les causes fondamentales de discrimination que sur une base systémique. Il suggère par la suite que c'est le moyen le plus rentable d'extirper la discrimination.

Mais pour que la Commission concentre son action sur la discrimination systémique, conclut le rapport Coopers & Lybrand, elle doit modifier sa philosophie. Elle doit, recommande le rapport, s'engager à entreprendre d'extirper la discrimination systémique largement répandue en plus de son engagement à traiter les plaintes individuelles. En outre, elle devrait veiller à répartir de façon plus équilibrée ses ressources entre ces deux optiques philosophiques.

Pour faciliter la coexistence pacifique de ces deux philosophies, le rapport estime que la Commission a besoin d'un énoncé clair et net de son mandat et de ses objectifs. Cela non seulement permettrait de tirer au clair le rôle de la Commission, mais faciliterait l'expansion de ses activités. Il signale au sein de la Commission des conflits de rôles particuliers qui doivent retentir l'attention, notamment (i) son rôle d'éducation/prévention par rapport à celui d'exécution de la loi, et (ii) son rôle de défense contre celui d'exécution de la loi/médiation.



## I. Histoire récente

### A. Le rapport Coopers & Lybrand 1987

Le discours du trône du 28 avril 1987 ouvrant la Troisième session de la Trente-troisième Assemblée législative promettait, entre autres choses, que des ressources supplémentaires seraient affectées à la Commission ontarienne des droits de la personne. Par la suite, le bureau d'études Coopers & Lybrand a été chargé de procéder à un examen de la Commission. L'examen en question a été remis en août 1987 à M. Glenn Thomson, sous-ministre du Travail, par Michael Applin et David Dumoulin pour le compte du bureau. Le mandat du bureau (que l'on trouve à l'annexe «B» du présent rapport) visait en grande partie les activités de la Commission, mais la nature de l'examen rendait nécessaire une étude du rôle et du mandat de la Commission. Pour répondre aux inquiétudes particulières manifestées par le mandat du bureau, le rapport Coopers & Lybrand s'est penché successivement sur les points suivants : 1) le rôle, le mandat et les priorités de la Commission; 2) la réforme du procédé de traitement des cas individuels; 3) les procédés de gestion au sein de la Commission; et 4) les ressources requises pour la mise en oeuvre des propositions.

### *(1) Le rôle, le mandat et les priorités de la Commission*

Le rapport Coopers & Lybrand critique la Commission pour l'importance excessive qu'elle accorde au traitement des plaintes individuelles, à l'exclusion de ses autres responsabilités. Elle devrait, écrivent les auteurs, accorder une



Coopers & Lybrand, à la lumière du témoignage de l'auteur. Il s'agit là d'un point de départ très utile pour deux raisons. Tout d'abord le rapport de 1987 de Coopers & Lybrand comporte une évaluation systématique et formule des recommandations à propos du fonctionnement de la Commission. Cet examen permet de mieux comprendre la nature des défis que la Commission doit relever. L'autre raison, c'est qu'il fournit le contexte dans lequel il faut placer les actions ultérieures de la Commission lorsqu'on suit les recommandations du présent rapport.

Le présent rapport examine ensuite le rapport Amin-Gordon, selon les précisions verbales de ses auteurs. Le gouvernement a pris cette initiative en raison des circonstances qui ont précipité le présent examen; le rapport dresse un tableau de la Commission ontarienne des droits de la personne en mai 1989 et fait des observations non seulement sur les événements qui ont mené à la démission de M. Raj Anand, l'ancien commissaire en chef, mais également sur la mesure dans laquelle la Commission a mis en oeuvre les recommandations du rapport Coopers & Lybrand.

Toutes les recommandations et suggestions formulées au cours de ces audiences font l'objet d'une analyse individuelle et d'une discussion dans le contexte des mémoires soumis au Comité. On examine ensuite le témoignage de la commissaire en chef actuelle, M<sup>me</sup> Catherine Frazee. Son point de vue particulier sur le passé, le présent et l'avenir de la Commission mérite l'attention particulière accordée à ces mémoires au Comité. Celui-ci formulera ses recommandations en tenant compte de tous les renseignements susmentionnés.

22 novembre et le 6 décembre 1989. Le Comité a engagé M. Bernie McGarva du cabinet d'avocats Shibley, Righton & McCutcheon comme avocat-conseil indépendant. Le présent rapport est le fruit de l'enquête du Comité sur la Commission ontarienne des droits de la personne, suite à la résolution susmentionnée.

Dans le cadre de son examen de la Commission, le Comité a commencé par étudier les textes suivants : 1) *The Ontario Human Rights Commission : Report on the Operational Review*, rédigé en août 1987 par le bureau d'études Coopers & Lybrand (le «rapport Coopers & Lybrand»); 2) *Report of a Review of Recent Staffing Practices For Senior Positions Within the Ontario Human Rights Commission*, rapport interministériel rédigé en mai 1989 (le «rapport Amin-Gordon»); et 3) la réponse que la Commission a rédigée en réponse à ces rapports, soit le *Rapport de la Commission ontarienne des droits de la personne au Comité permanent des organismes gouvernementaux*, le 3 octobre 1989 (la «réponse de la Commission»). Les auteurs de ces ouvrages - Michael Applin, Karim Amin et Roger Gordon et la commissaire en chef Catherine Frazee, respectivement - ont subi une entrevue. De plus, le Comité a reçu de nombreux mémoires et entendu des témoignages de personnes très diverses allant des syndicats ou organismes communautaires aux particuliers. L'annexe «A» du présent rapport dresse une liste de ces mémoires et des autres documents soumis au Comité.

Le rapport que le Comité a adressé à l'Assemblée législative sur son examen de la Commission suit le plan suivant. Il examine d'abord le rapport

Après une vaste campagne de publicité, le Comité a reçu des mémoires durant la semaine du 2 octobre 1989 et tenu des audiences le 1<sup>er</sup>, le 8 et le

chances, sans discrimination contraire à la loi;

b) promouvoir la compréhension, l'acceptation et le respect de la présente loi;

c) recommander l'étude d'un projet ou d'un programme spécial visant à satisfaire aux exigences du paragraphe 13 (1), sous réserve du droit d'une personne qui se sent lésée par la mise en oeuvre de ce projet ou programme de demander à la Commission de réexaminer sa recommandation, l'article 36 s'appliquant avec les adaptations nécessaires;

d) élaborer et mettre en oeuvre des programmes d'information et d'éducation du public, et entreprendre, diriger et encourager la recherche visant à éliminer les pratiques discriminatoires qui portent atteinte aux droits reconnus dans la présente loi;

e) examiner et revoir toute loi ou tout règlement, et tout programme mis en oeuvre ou toute ligne de conduite adoptée par une loi ou en application de celle-ci, et faire des recommandations sur une disposition, un programme ou une ligne de conduite qui, à son avis, est incompatible avec l'intention de la présente loi;

f) enquêter sur des incidents et des circonstances qui suscitent ou tendent à susciter une tension ou un conflit dû à l'identification de personnes par un motif illicite de discrimination, et prendre les mesures appropriées pour éliminer la source de la tension ou du conflit;

g) enquêter sur des problèmes susceptibles de surgir dans une collectivité et dus à l'identification de personnes par un motif illicite de discrimination, et favoriser et coordonner des projets, des programmes et des activités propres à éviter ou à atténuer de tels problèmes;

h) promouvoir, aider et encourager la participation de personnes, de groupes ou d'organismes privés, municipaux ou publics à des programmes visant à atténuer les tensions et les conflits dus à l'identification de personnes par un motif illicite de discrimination;

i) exécuter la présente loi et les ordonnances des commissions d'enquête.



La motion a été approuvée par l'Assemblée législative le même jour.

En réponse à cette motion, le Comité permanent des organismes

gouvernementaux (le «Comité») a examiné le fonctionnement de la Commission ontarienne des droits de la personne (la «Commission»). Ce Comité de l'Assemblée législative, constitué par un règlement, représente tous les partis politiques et il a généralement le pouvoir d'examiner et de faire rapport à l'Assemblée de ses remarques, opinions et recommandations sur le fonctionnement de tous les organismes, conseils et commissions dont certains ou tous les membres sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil et de toutes les sociétés dont la Couronne constitue un actionnaire majoritaire; lesdits examens devant être effectués dans le but de réduire l'excédent possible et le double emploi, de renforcer l'obligation redditionnelle des organismes, de rationaliser les fonctions des organismes, d'identifier les organismes ou secteurs d'organismes susceptibles d'être mis au rancart et de réviser le mandat et le rôle des organismes<sup>1</sup>. La Commission a été constituée conformément aux modalités de la section III du Code des droits de la personne de 1981<sup>2</sup> (le «Code») et elle assume de nombreuses responsabilités conformément aux dispositions de l'article 28 de ce dernier<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Règlement 90(f). Prière de noter que les modifications aux règlements sont entrées en vigueur le 9 octobre 1989. Le mandat du Comité figure désormais sous le Règlement 104(g).

<sup>2</sup> Règlement 1981, c. 53.

<sup>3</sup> L'article 28 du Code stipule expressément ce qui suit :

28. La Commission exerce les fonctions suivantes :

a) favoriser la reconnaissance de la dignité et de la valeur de la personne et assurer à tous les mêmes droits et les mêmes



## Préface

Le 25 juillet 1989, l'honorable Sean Conway, leader parlementaire et ministre des Mines de l'Ontario, a proposé la résolution suivante :

Étant donné que le Comité permanent des questions de procédure et des organismes, conseils et commissions a examiné en 1985 l'action de la Commission ontarienne des droits de la personne et formulé des propositions de réforme; et que suite à des examens ultérieurs et aux modifications apportées au *Code des droits de la personne de l'Ontario* par la province, le gouvernement a considérablement modifié le mandat et la structure de la Commission et mis à sa disposition des ressources supplémentaires considérables pour mettre en oeuvre ces modifications; étant donné qu'un rapport a été préparé récemment pour le compte du ministère des Affaires civiles afin d'examiner et de répondre aux allégations relatives à certaines décisions financières et de dotation prises par la Commission; étant donné que le commissaire en chef a démissionné en mai 1989 et que Mme Catherine Frazer a été nommée commissaire en chef intérimaire; étant donné qu'un nouveau directeur général intérimaire a été nommé, le Comité permanent des organismes gouvernementaux est autorisé à examiner le fonctionnement de la Commission, y compris le rapport rédigé pour le compte du ministère des Affaires civiles, compte tenu de son nouveau mandat, de sa structure remaniée et de ses ressources supplémentaires et il est chargé d'examiner et d'évaluer les nouveaux mandats, rôle et structure de la Commission afin de formuler des recommandations pour renforcer les pouvoirs de la Commission en vue d'exécuter son mandat; et, aux fins du présent règlement, la Commission a le pouvoir d'engager les services du personnel qu'elle juge nécessaire et de tenir des séances d'un lieu à un autre en Ontario, sous réserve de l'approbation du budget par la Commission de régie interne, et l'Assemblée convoque les personnes devant ledit Comité et réquisitionne les documents et choses que le Comité juge nécessaires pour l'une quelconque de ses délibérations et poursuites, et à ces fins, le président peut délivrer un mandat d'exécution, conformément aux dispositions de l'article 35(2) de la Loi sur l'Assemblée législative.



Pénalité maximale . . . . . 50

Délais imposés à la poursuite des plaintes . . . . . 51

Obligation de rendre des comptes à l'Assemblée législative . . . . . 52

Discrimination systémique . . . . . 52

Appui aux requérants . . . . . 53

Pratiques de recrutement de la Commission . . . . . 54

Éducation publique, communications et consultations . . . . . 54

Publication d'un manuel de procédure . . . . . 57

Efforts pour diminuer l'arrière de cas . . . . . 58

## V. Liste des recommandations . . . . . 59

**Annexe «A»** Dépositions devant le Comité . . . . . 60

(1) Dépositions orales devant le Comité . . . . . 60

(2) Mémoires et autres documents écrits déposés

après du Comité . . . . . 65

**Annexe «B»** Mandat du bureau d'études Coopers & Lybrand . . . . . 69

**Annexe «C»** Examen des pratiques en vigueur ces derniers temps

en matière de dotation de postes à l'échelon

supérieur au sein de la Commission ontarienne des

droits de la personne . . . . . 71

**Annexe «D»** Politique d'équité d'emploi : recrutement et sélection . . . 74

(4) Observations au sujet de la structure organisationnelle . . . . .	21
(5) Communications de la Commission . . . . .	23
(6) Le moral . . . . .	24
(7) Conclusion . . . . .	25

## II. Examen des modifications proposées à la Commission ontarienne

des droits de la personne . . . . .	26
(A) Les fonctionnaires de la Commission ontarienne des droits de la personne . . . . .	27
(B) L'organisation de la Commission ontarienne des droits de la personne . . . . .	29
(C) Les activités de la Commission ontarienne des droits de la personne . . . . .	38

## III. Les dépositions de la commissaire en chef, M<sup>me</sup> Catherine Frazee . 42

Efficacité . . . . .	43
Progressivité . . . . .	45
Crédibilité . . . . .	46
Accessibilité . . . . .	47
Les concours examinés par le rapport Amin-Gordon . . . . .	48
Le recours à l'article 33 du Code . . . . .	48
La relation de dépendance hiérarchique du directeur général . . . . .	49

## IV. Modifications de la Commission ontarienne des droits de la

personne et du Code des droits de la personne de l'Ontario  
recommandées par le Comité permanent des organismes

gouvernementaux . . . . . 49



## TABLE DES MATIÈRES

Préface . . . . .	1
<b>I. Histoire récente . . . . .</b>	<b>6</b>
<b>A. Le rapport Coopers &amp; Lybrand 1987 . . . . .</b>	<b>6</b>
(1) Le rôle, le mandat et les priorités de la Commission . . . . .	6
(2) La réforme du procédé de traitement des cas individuels . . . . .	11
(3) Les procédés de gestion au sein de la Commission . . . . .	12
<b>B. Le rapport Amin-Gordon - Juin 1989 . . . . .</b>	<b>15</b>
(1) Le commissaire en chef . . . . .	15
(2) Recrutement de candidats aux postes supérieurs . . . . .	16
Directeur général . . . . .	17
Directeur des services juridiques/avocat principal du contentieux . . . . .	17
Directeur des finances et de l'administration . . . . .	18
Directeur de la politique et de la recherche . . . . .	19
Autres concours . . . . .	20
Conclusion . . . . .	20
(3) Équité d'emploi . . . . .	21



CONSTITUTION DU COMITÉ PERMANENT DES ORGANISMES  
GOUVERNEMENTAUX EN MAI 1990

NORMAN STERLING  
Président

MICHAEL BREAGH

ALLAN McLEAN

MICHAEL FARNAN

BRAD NIXON

ED FULTON

BRUCE OWEN

TARAS KOZYRA

ALAN POPE

TONY LUPSELLA

LARRY SOUTH

HAROLD BROWN  
Greffier du comité  
ANDREW McNAUGHT  
Rechercheur

BERNIE McGARVA  
Avocat-conseil du comité  
DAVID POND  
Rechercheur





Queen's Park  
Juin 1990

Norman Sterling

*Mr. Sterling*

Le président du comité,

Le comité permanent des organismes gouvernementaux a l'honneur de présenter son rapport sur la Commission ontarienne des droits de la personne et le confie à l'Assemblée.

Monsieur,

L'honorable Hugh Edigheffer,  
Président de l'Assemblée législative

STANDING COMMITTEE ON  
GOVERNMENT AGENCIES



COMITÉ PERMANENT DES  
ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX

LEGISLATIVE ASSEMBLY  
ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

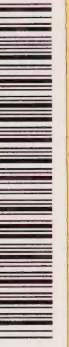
TORONTO, ONTARIO

M7A 1A2





3 1761 11467354 4



2<sup>e</sup> session, 34<sup>e</sup> législature  
39, Elizabeth II

# Rapport sur la Commission ontarienne des droits de la personne

## Comité permanent des organismes gouvernementaux

